

Neo-liberalisme, Ekonomiese Groei, Ongelykheid en Armoedeverligting in Suid-Afrika: 'n evaluering

Frouwien Reina du Toit

Tesis ingelewer ter gedeeltelike voldoening aan die vereistes vir die graad van Magister
in Lettere en Wysgebeerte (Internasionale Studie)
aan die Universiteit van Stellenbosch.



Studieleier: Dr. A.J. Leysens

April 2004

Verklaring

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk in hierdie tesis vervat, my eie oorspronklike werk is en dat ek dit nie vantevore in die geheel of gedeeltelik by enige universiteit ter verkryging van 'n graad voorgelê het nie.

Geldelike bystand gelever deur die Nasionale Navorsingstigting (Suid-Afrika) vir hierdie navorsing word hiermee erken. Menings uitgespreek en gevolgtrekkings wat gemaak is, is die van die outeur en moet nie noodwendig aan die Nasionale Navorsingstigting toegeskryf word nie.

Opsomming

Die doel van hierdie tesis was om die sukses van neo-liberalisme in die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid in Suid-Afrika te bepaal. Die debat oor die wenslikheid van neo-liberalisme in Suid-Afrika skakel ook in by die breër debat rakende die sukses van neo-liberalisme in die generering van ekonomiese groei tot voordeel van alle lede van die samelewing. Daar is daarom gepoog om deur 'n kwalitatiewe analise van die navorsing en verskillende standpunte oor die onderwerp 'n objektiewe raamwerk vir die evaluering van ekonomiese beleid af te lei. Hierdie raamwerk is gebruik as basis vir 'n evaluering van neo-liberalisme in Suid-Afrika.

Daar is bevind dat neo-liberalisme oor die algemeen suksesvol is in die generering van ekonomiese groei ter verligting van armoede, en dat die implementering van neo-liberale ekonomiese beleidsmaatreëls nie noodwendig gepaard gaan met groter ongelykheid nie. Daar is egter ook bewys gelever van spesifieke gevalle waar neo-liberalisme onsuksesvol is. Daarom word daar geredeneer dat die voortsetting van neo-liberalisme in Suid-Afrika nie op grond van die sukses van die beleid in die globale konteks gemotiveer kan word nie. Die sukses van die beleid blyk konteks-spesifiek te wees, en die evaluering daarvan behoort dus dieselfde konteks-spesifieke basis te hê.

Neo-liberalisme is sedert die politieke oorgang in Suid-Afrika in 1994 geleidelik gevestig as die basis van ekonomiese beleid. Die sukses van neo-liberalisme in Suid-Afrika is dus geëvalueer deur 'n analise van die veranderinge in vlakke van armoede en ongelykheid sedert hierdie oorgang. Daar is bevind dat daar min vordering gemaak is met die vermindering van ongelykheid, dat vlakke van armoede verhoog het, en dat Suid-Afrika se Menslike Ontwikkelingsindeks (as aanduiding van sukses van ontwikkelingsbeleid) sedert 1994 afgeneem het.

Daar is dus tot die gevolgtrekking gekom dat neo-liberalisme in Suid-Afrika nie suksesvol is nie, en dat dit nodig is om 'n alternatiewe raamwerk vir die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid in die land te identifiseer.

Abstract

The goal of this thesis was to evaluate the success of neo-liberalism in South Africa, with specific reference to the capacity of the policy to eradicate poverty and reduce inequality. The dispute about the aptness of neo-liberalism in South Africa also relates to the broader debate concerning the success of neo-liberalism in creating economic growth to the benefit of all members of society. A qualitative analysis of the research and diverging opinions with regards to neo-liberalism was used to derive an objective framework for the evaluation of economic policy. This framework was then used as the basis of an evaluation of the success of neo-liberalism in South Africa.

It was found that neo-liberalism is generally successful in the generation of economic growth with the capacity to address poverty, and that the implementation of neo-liberal policies does not necessarily lead to an increase in inequality. It was, however, also proven that there are specific cases in which neo-liberalism is not successful. It was therefore argued that the continuation of neo-liberal policies in South Africa cannot be justified on the grounds of the success of the policy in the global context. Seeing as the success of the policy seems to be context specific, it was argued that evaluations of the policy should have the same context specific basis.

Since South Africa's political transition in 1994, neo-liberalism has gradually been established as the foundation of economic policy. The success of neo-liberalism in South Africa was therefore evaluated through an analysis of the changes in the levels of poverty and inequality in the country since this transition. It was found that very little progress has been made in the reduction of inequality, that poverty has increased and that South Africa's Human Development Index (as an indication of the success of development policy) has decreased since 1994.

It was therefore concluded that neo-liberalism in South-Africa is not successful, and that it is thus necessary to identify an alternative framework for the eradication of poverty and reduction of inequality in the country.

Inhoud

Hoofstuk 1	Navorsingsfokus en metodologie	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Navorsingsfokus	4
1.2.1	Omskrywing van terme	4
1.2.2	Literatuuroorsig	9
1.2.3	Die sosio-ekonomiese beleidskonteks in Suid-Afrika	16
1.2.4	Die aard van ekonomiese beleid in Suid-Afrika	17
1.2.5	Uiteenlopende evaluering van Suid-Afrikaanse ekonomiese beleid	20
1.3	Navorsingsterrein en –doelstelling	21
1.4	Navorsingsvrae	23
1.5	Metodologie	24
1.6	Beperkings van die studie	25
1.7	Uiteensetting van hoofstukke	27
Hoofstuk 2	Riglyne vir die evaluering van ekonomiese beleid	28
2.1	Inleiding	28
2.2	Neo-liberale beleidsvoorskrifte en die vernaamste kritiek daarteen	29
2.2.1	Fiskale beleid	29
2.2.2	Monetêre beleid en rentekoerse	30
2.2.3	Liberalisering van die finansiële sektor en die verslapping van kapitaalkontrole	30
2.2.4	Handelsbeleid	31
2.2.5	Privatisering	33
2.2.6	Algemene punte van kritiek	34
2.3	Basiese aannames onderliggend aan neo-liberale beleidsvoorskrifte en die kritiek daarop	36
2.4	Moontlike verklarings vir die uiteenlopende resultate van kwantitatiewe analyses deur Groepe 1 en 2	39
2.4.1	Tydsraamwerke	39
2.4.2	Die gebruik van statistiek	42
2.5	Objektiewe riglyne vir die evaluering van ekonomiese beleid	47

Hoofstuk 3	Die sukses van neo-liberalisme in Suid-Afrika	50
3.1	Inleiding	50
3.2	Die Suid-Afrikaanse beleidskonteks	51
3.3	Die herstrukturering van beleid	54
3.3.1	Basiese benadering	54
3.3.2	Fiskale beleid	56
3.3.3	Monetêre beleid en rentekoerse	57
3.3.4	Liberalisering van die finansiële sektor en die verslapping van kapitaalkontrole	58
3.3.5	Handelsbeleid	58
3.3.6	Privatisering	59
3.4	Veranderinge in vlakke van armoede en ongelykheid	60
3.4.1	Ongelykheid	60
3.4.2	Armoede	65
3.4.3	Openbare besteding	66
3.4.4	Menslike Ontwikkelingsindeks	67
3.4.5	Werkloosheid	68
3.5	Evaluering van die sukses van neo-liberalisme in Suid-Afrika	69
Hoofstuk 4	Gevolgtrekking	76
Bronnelys		85

Lys van tabelle

Tabel 1	Gini koëffisiënt volgens ras: 1975, 1991, 1996, 2001	62
Tabel 2	Gini koëffisiënt volgens ras: 1995, 2000	62
Tabel 3	Gini koëffisiënt binne groepe: 1970-2000	63
Tabel 4	Internasionale vergelyking van Gini koëffisiënte	64
Tabel 5	Persentasie van die bevolking onder die armoedegrens	65

Met erkenning aan:

- My studieleier, Dr. Anthony Leysens, vir sy bystand, waardevolle kommentaar en kritiek tydens die voltooiing van hierdie tesis.
- Die Nasionale Navorsingstigting (NNS), vir hul finansiële ondersteuning.
- Marelize van Taak, vir haar hulp met die taalversorging.

HOOFTUK 1

Navorsingsfokus en Metodologie

1.1 Inleiding

Die beoefening en bestudering van Politieke Wetenskap en Politieke Ekonomie kan beskou word as 'n poging om die beginsels te begryp waarvolgens politieke en ekonomiese verhoudings en interaksie georganiseer word, om die operasionalisering van hierdie beginsels (vernaam in die aktiwiteite van regerings) te evalueer en uiteindelik voorstelle te maak ten opsigte van die instandhouding of verbetering daarvan (Jacobsen & Lipman, 1959:1). Daar word dus in die studieveld gebruik gemaak van beide empiriese en normatiewe analise, in die sin dat daar aandag gegee word aan die waarneming en analisering van die sosiale wêreld, soos wat dit tans bestaan en in die verlede bestaan het, sowel as analyses en voorstelle rakende die wyse waarop hierdie wêreld daaruit "behoort" te sien (Rosenau, 1993:25).

Hoewel daar in die "politiek" gehandel word met die ordening van alle sosiale aangeleenthede word daar by uitstek gekonsentreer op die allokering van mag (Hay, 2002:3) en ekonomiese hulpbronne (Ponton & Gill, 1993:5-6)¹. In Politieke Wetenskap en Politieke Ekonomie word daar dus op 'n empiriese vlak aandag gegee aan die analisering van bestaande meganismes vir die allokering van mag en ekonomiese hulpbronne, maar ook op 'n normatiewe vlak gekyk na die wyse waarop mag en hulpbronne verdeel *behoort* te word. Hoewel empiriese teorie nie eksplisiet gemik is op die formulering van waarde-oordele rakende bepaalde politieke en ekonomiese beleide, instellings, gedrag, prosesse, en interaksie nie kan die resultate van empiriese analyses tog gebruik word om die wenslikheid van die voorsetting van hierdie beleide, instellings, gedrag, prosesse of interaksie te evalueer (Rosenau, 1993:26). Dit blyk dus asof daar in die bestudering van die sosiale wêreld (soos wat dit in Politieke Wetenskap en Politieke Ekonomie aangepak word) op verskillende vlakke gepoog word om deur die uitbreiding van kennis oor politieke en ekonomiese aangeleenthede, en die beleidsaanbevelings wat op hierdie kennis gebaseer word, die menslike bestaan te verbeter.

¹ Die rol van politiek in die verdeling van hulpbronne word ook beklemtoon deur Kay Lawson (1985:11).

In die soeke na beginsels waarvolgens sosiale instellings georganiseer kan word, identifiseer John Rawls (1971:3) *geregtigheid* as die maatstaf vir sosiale instellings en organisasie². Volgens Rawls vereis *geregtigheid* eerstens *gelykheid* in die verdeling van kostes en voordele binne 'n spesifieke vorm van sosiale organisasie. Waar hierdie voordele en kostes wél ongelyk verdeel word is dit slegs geregverdig indien hierdie ongelykhede op een of ander wyse kan bydra tot "kompenserende voordele" vir alle lede van die samelewing (Rawls, 1971:14-15). Daar word in hierdie verband dan ook spesifiek verwys na die impak van sosiale instellings (en die beginsels waarop dit gebaseer word) op ekonomies, polities en sosiaal ontmagtigdes of die sogenaamde "minder bevoorregte" lede van die samelewing (Rawls, 1971:15).

In terme van die verdeling van mag getuig die feitlik universele aanvaarding van algemene demokratiese politieke beginsels van 'n redelike mate van konsensus rakende die basiese politieke norme waarvolgens die samelewing georganiseer behoort te word. Hierdie beginsels word deur internasionale en regionaal politieke strukture bekragtig en ook in die interaksie tussen die vernaamste internasionale politieke rolspelers voorgehou as die mees gewenste vorm van politieke organisasie³. Demokratiese beginsels blyk ook aan die vereistes van Rawls se definisie van *geregtigheid* te voldoen in soverre dit gelyke deelname en 'n gelyke stem aan alle lede van die samelewing toestaan of moontlik maak.

In terme van die mees effektiewe en mees gewenste verdeling van ekonomiese hulpbronne kom dit in die meerderheid van formulerings van basiese allokeringse meganismes (soos uitgedruk in ekonomiese teorie en ekonomiese beleid) ook voor asof daar hierdie behoefte aan gelykheid bestaan. In Rawlsiaanse terme sou dit beteken dat daar ook aan die behoeftes van ekonomies ontmagtigdes voldoen moet word, en dat ongelykhede wat wel ontstaan slegs geregverdig is indien alle lede van die samelewing (ekonomiese ontmagtigdes ingesluit) daarby sou baat. Vir 'n ekonomiese stelsel om aan die beginsels van *geregtigheid* te voldoen is dit dus noodsaaklik dat daar op een of ander wyse aandag gegee word aan die behoeftes van armes (as "ekonomies

² Rawls (1971:3) redeneer in hierdie verband dat *geregtigheid* die maatstaf van sosiale instellings is op dieselfde wyse as wat waarheid die maatstaf vir denkraamwerke (of denkskole) is.

³ Die bevordering van demokratiese beginsels en instellings is 'n eksplisiete doelwit van die Afrika Unie (*African Union*, 2003). Demokrasie word ook in die aktiwiteite en verklarings van die Verenigde Nasies (VN) aangemoedig. Daar word byvoorbeeld in die Universele Verklaring van Menseregte (wat in 1948 deur die VN se Algemene Vergadering aanvaar is) genoem dat die reg op deelname aan die regering (dus: implisiet die reg op demokratiese deelname in 'n politieke bestel) een van die basiese regte is waarop alle mense kan aanspraak maak (*United Nations*, 2003).

ontmagtigdes" of "minder bevoorregtes"). Soos in die geval van die aanvaarding van demokrasie as die mees gewenste metode van politieke organisasie is daar ook tans in internasionale en regionale ekonomiese strukture, en in die interaksie tussen die vernaamste rolspelers in die wêreld ekonomie, feitlik universele aanvaarding van neo-liberale ekonomiese beginsels as die mees gewenste basis van ekonomiese beleid⁴. Anders as in die aanvaarding van demokrasie as die mees regverdigde meganisme vir die verdeling van politieke mag word die kapasiteit van neo-liberale ekonomiese beleid om 'n regverdigde verdeling van ekonomiese hulpbronne te bewerkstellig egter uit verskillende oorde bevraagteken⁵. Persone wat dus op die oog af dieselfde doelwit nastreef (naamlik: die daarstelling van 'n ekonomiese beleid of 'n meganisme vir die organisering van ekonomiese aktiwiteite en interaksie wat tot voordeel van alle lede van die samelewing sal strek) verskil dus oor die wyse waarop hierdie doelwit bereik kan word.

Kwessies rakende sosiale organisasie en die beginsels waarvolgens basiese sosiale instellings politieke, ekonomiese en sosiale regte en voordele allokeer, het in die laaste dekade ook spesifieke relevansie binne die Suid-Afrikaanse konteks. In terme van politieke regte en voordele is daar in Suid-Afrika algemene konsensus rakende die wenslikheid van die daarstelling en instandhouding van demokratiese politieke instellings. Te midde van die toenemende aanvaarding en implementering van neo-liberale ekonomiese beleid deur die Suid-Afrikaanse regering bly ekonomiese beleid egter 'n kontensieuse kwessie, en word daar (onder andere deur verteenwoordigers van arbeid, kritici van liberale ekonomiese interaksie as 'n funksie van globalisering en persone wat die impak van die stelsel op die lot van armes en die kapasiteit daarvan om hierdie lot te verbeter, bevraagteken) skerp kritiek teen die neo-liberale benadering uitgespreek.

⁴ Francis Fukuyama het in sy artikel "The End of History" selfs sover gegaan as om liberalisme en demokrasie as die realisering van onderskeidelik die mens se behoefte aan ekonomiese vooruitgang en die erkenning van hul inherente waardigheid en status te beskryf en dit as sulks voorgelê as die "einde van geskiedenis" in terme van die soeke na die mees gewenste politieke en ekonomiese stelsels (Fukuyama, 1999:16-18).

⁵ Voorbeelde van sulke bronne van bevraagtekening sluit in: internasionale kritici van liberale ekonomiese interaksie as 'n funksie van globalisering, verteenwoordigers van arbeid en veral persone wat die impak van die stelsel op die lot van armes en die veronderstelde gebrekkige kapasiteit daarvan om hierdie lot te verbeter, kritiseer.

Die doel van hierdie tesis is om die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika te evalueer, met spesifieke verwysing na die kapasiteit van hierdie beleid om ekonomiese groei tot voordeel van alle lede van die Suid-Afrikaanse samelewing te genereer. Die teoretiese basis vir hierdie evaluering word ontleen uit 'n analise van argumente van die voorstanders en kritici van neo-liberale ekonomiese beleid ten opsigte van die sukses van die beleid in die verligting van armoede en vermindering van ongelijkheid.

Hierdie hoofstuk dien as 'n oorsig van die aard en struktuur van die tesis en die metodologie wat in die navorsing gevolg is. Daar sal dus begin word met 'n uiteensetting van die navorsingsfokus, gevolg deur 'n omskrywing van die navorsingsterrein en navorsingsdoelstelling en die spesifieke navorsingsvrae wat gebruik sal word om die studie te rig. Die navorsingsmetodologie word in Afdeling 5 bespreek en die hoofstuk word afgesluit met 'n opsomming van die beperkings van die studie en die basiese struktuur van die verskillende hoofstukke.

1.2 Navorsingsfokus

1.2.1 Omskrywing van terme

In die analisering van die kapasiteit van "neo-liberale ekonomiese beleid" om armoede te verlig en ongelijkheid te verminder is dit eerstens nodig om te omskryf wat die term omvat en te fokus op die verskillende maatstawwe van armoede en ongelijkheid wat in studies oor die onderwerp gebruik word.

Liberaal ekonomiese beleid is gebaseer op die oortuiging dat die kompetisie wat in 'n vry ekonomiese stelsel geskep word die enigste manier is om effektiewe ekonomiese aktiwiteit aan te moedig (Self, 2000:7). Daar word geredeneer dat groter kompetisie sal lei tot groter effektiwiteit in ekonomiese aktiwiteite en dus tot optimale ekonomiese vooruitgang in die vorm van ekonomiese groei. Hierdie argument hou ook verband met die aanvaarding in liberale ekonomiese beleid dat ekonomiese verhoudings in essensie harmonieus is (Tooze, 1993:235). Daar word veronderstel dat die "selfsugtige" pogings van individue (en ander ekonomiese entiteite) om hul eie belange te bevorder, sal lei tot 'n toename in die kollektiewe rykdom wat in 'n samelewing gegenereer word (Tooze, 1993:235). Die effektiwiteit wat deur kompetisie gekataliseer word veroorsaak dus dat individuele selfsugtigheid uiteindelik kollektiewe

voordele vir die samelewing as geheel tot gevolg het (Tooze, 1993:235). Staatsinmenging in die ekonomie word beskou as 'n verswakking van die kompeterende aard van die stelsel en moet dus volgens die liberale beleidsraamwerk tot die minimum beperk word (George, 1999). In die afwesigheid van staatsinmenging in die ekonomie kan prys-seine in die mark gebruik word om die mees effektiewe aanwending van hulpbronne aan te dui (Self, 2000:7). Volgens F.A. Hayek (1994:13) (een van die klassieke liberale denkers) moet daar dus in die "ordening van menslike aktiwiteite" [soos die ekonomie] soveel as moontlik gebruik gemaak word van die "spontane kragte van die samelewing", en moet enige vorme van dwang (soos wat dit tot uitdrukking kom in stelsels waar die staat ekonomiese aktiwiteite reguleer) vermy word. Hayek (1994:13) motiveer hierdie argument ook deur te verwys na die feit dat dit bykans onmoontlik is om vaste reëls op te stel wat in alle ekonomiese omstandighede geldig is en dus die basis vir die ekonomiese voorskrifte van (en regulering deur) die staat kan vorm. Dit blyk daarom meer gewens te wees om op die "spontane" (aanpasbare) reaksies van vrye ekonomiese agente staat te maak om effektiewe ekonomiese besluite te neem.

Hierdie aannames is gebaseer op neo-klassieke ekonomiese teorie wat reeds in die laat 19de eeu algemene aanvaarding geniet het (Terreblanche, 1998b:95). Die gebrek aan ekonomiese vooruitgang in die eerste helfte van die 20ste eeu (in die lig van die twee wêreldoorloë en die ekonomiese onstabiliteit in die tussenoorlogse tydperk) het egter gelei tot 'n verlies aan vertroue in die vermoë van die mark en die markmeganisme om ekonomiese aktiwiteite en besluite te lei. Karl Polanyi het byvoorbeeld in sy boek *Origins of Our Time: The Great Transformation* (1944) daarop gewys dat die mens nie op 'n volhoubare basis kan staatmaak op die mark as self-regulerende meganisme (en vernaamste reguleerder van politieke- en sosio-ekonomiese interaksie) nie. Polanyi (1944:13) het in sy kritiek op die oorheersing van die mark ook klem gelê op die feit dat die 19de eeuse vertroue in die mark as reguleerder van menslike aktiwiteite gelei het tot die wegkalwing van beide die rigtinggewende kapasiteite van die staat en die natuurlike ondersteunende kapasiteite van die samelewing, en dat daar dus in omstandighede waar die mark nie sy rol suksesvol kon vervul nie, geen alternatiewe instellings ter instandhouding van menslike welsyn meer bestaan het nie. Dit is dan ook teen die agtergrond van hierdie veronderstelde mislukking van die suiwer markstelsel dat die sogenaamde "Keynesiaanse sosiaal-demokratiese sintese" wyer aanwending begin vind het (Terreblanche, 1998a:39). John Maynard Keynes het in sy *General Theory* (wat in 1936 gepubliseer is) beweer dat die selfregulerende meganisme van die vryemarkeconomie nie

daartoe in staat is om volle indiensnemingsewewig in die arbeidsmark te bewerkstellig nie, en dat die werkloosheid en verdelingsprobleme wat hieruit ontstaan, slegs by wyse van ekonomiese inmenging deur die staat reggestel kan word (Terreblanche, 1998a:35). Die era tussen 1950 en 1973 is dus gekenmerk deur groter betrokkenheid van die staat in die produksie en voorsiening van goedere en dienste, en sosiale besteding deur sogaaamde "welsynstate" het aansienlik toegeneem (Terreblanche, 1998b:98). Die uitbreiding van die ekonomiese deelname van die staat word ook bespreek deur Robert Cox (1987:51-82) wat daarop wys dat die staat in die tussen-oorlogse tydperk en in die era onmiddelik na die Tweede Wêreldoorlog ook opgetree het as fasiliteerder van verhoudings tussen arbeiders en die besitters van kapitaal, ten einde meer regverdige ekonomiese uitkomst te verseker. John Ruggie (2003:1) beskryf ook hierdie tydperk as die era van ondersteunde liberalisme ("embedded liberalism"), wat getuig het van 'n "grand social bargain" waarin verskillende ekonomiese aktEURS ingestem het tot die oopstelling van markte (in 'n proses van internasionale liberalisering), vergesel van 'n sterk ekonomiese rol vir die staat om die "koste van sosiale aanpassing" wat met hierdie oopstelling gepaard gegaan het, te bekamp⁶. Ekonomiese liberalisme is dus toegepas binne 'n ondersteunende sosiale gemeenskap.

Die ekonomiese krisis wat ná die olieskok in 1973 ontstaan het, het egter 'n einde gebring aan die "algemene aanvaarding" van die Keynesiaanse sosiaal demokratiese benadering (Terreblanche, 1998b:100). Die stagflasie in die wêreld ekonomie is deur aanhangers van neo-klassieke (of liberale) ekonomiese beleid toegeskryf aan "oormatige" staatsinmenging in die ekonomie. Daar het dus 'n herlewing plaasgevind in liberaal-kapitalistiese aannames (wat aan die einde van die 19de eeu hoogty gevier het) in wat beskryf kan word as 'n era van neo-liberalisme. Neo-liberaliste het hulself beywer vir drastiese inkortings in owerheidsbesteding en owerheidsdeelname in die ekonomie en klem gelê op die doeltreffendheid van die mark as reguleerder van ekonomiese aktiwiteite en besluite. Neo-liberale beleidsvoorskrifte is daarom ook daarop gemik om kompetisie tussen ekonomiese deelnemers (waaronder state) aan te moedig in 'n stelsel van vrye ekonomiese aktiwiteit en pleit dus vir die oopstelling van markte deur die verwydering van beperkings op handel en die daarstelling van vrye finansiële- en kapitaalmarkte. Om ekonomiese aktiwiteit (en dus ekonomiese groei) in hul nasionale ekonomieë te bevorder, moet die beleidsbesluite van regerings in 'n kompeterende

⁶ Die term "embedded liberalism" is vir die eerste keer gebruik en omskryf in Ruggie se 1982 artikel *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*.

internasionale ekonomie daarom ook gemik wees op die daarstelling van 'n beleggersvriendelike ekonomiese, politieke en sosiale omgewing wat investering sal aanmoedig. Vir hierdie doel word dit as noodsaaklik beskou dat streng fiskale dissipline deur regerings gehandhaaf word en dat rentekoerse op 'n vlak gehou word waar dit inflasie sal bekamp en beleggings sal lok. Hierdie herlewing in liberale beleidsbeginsels is moontlik gemaak en versterk deur die derde golf van globalisering wat sedert 1960 'n bepalende rol in internasionale (of globale) ekonomiese, sosiale en politieke verhoudings gespeel het (Scholte, 2000:63).

Globalisering word beskryf as een van die “definiërende terme van die komtemporêre samelewing” (Scholte, 2000:1) en die impak daarvan word in bykans elke denkbare domein waargeneem⁷. Die intensiteit van die huidige golf van globalisering word moontlik gemaak deur die verbeteringe in vervoer, kommunikasie- en informasietegnologie (Kegley & Witkopf, 1997:249-250). In die sfeer van ekonomiese interaksie, aktiwiteite en denke dra globalisering by tot beide die daarstelling van 'n omgewing waarbinne neo-liberale ekonomiese beginsels toegepas kan word (deur die fasilitering van die vrye vloei van kapitaal, goedere en dienste) en die verspreiding van hierdie beginsels (deur die bevordering van 'n vrye vloei van idees). *Liberalisering* (as die proses waardeur die beperkings wat deur regerings op die vloei van goedere, dienste, kapitaal en idees geplaas is, verwyder word), *internasionalisering* (wat verwys na die toename in betrekkinge oor grense heen en die gepaardgaande interafhanklikheid tussen state wat sigbaar is in die groeiende omvang van internasionale handel en die vloei van kapitaal en idees) en *universalisering*⁸ (wat verwys na die wêreldwye verspreiding van bepaalde idees en beginsels) kan dus beskou word as dimensies van globalisering sowel as bewyse van die groeiende oorheersing van neo-liberale ekonomiese beginsels. Dit is dus duidelik dat liberalisering en globalisering wedersyds ondersteunende prosesse is, wat op ekonomiese gebied moontlik gemaak (en aktief gedryf) word deur die ekonomiese beleid en besluite van regerings (James, 1999:11-14).

⁷ Die allesomvattende aard van globalisering word deur Renato Ruggiero (die eerste direkteur-generaal van die Wêreld Handelsorganisasie) opgesom in sy beskrywing van globalisering as “a reality that overwhelms all others” (WTO, 1996).

⁸ Soos bespreek deur Jan Aart Scholte (2000), Shahid Yusuf (1999), Susan Hayter (1999) en Anke Hoogvelt (1997).

Soos hierbo genoem word, is dit volgens die beginsels van neo-liberalisme noodsaaklik dat die rol van die staat in die ekonomie beperk moet word, en dat die verspreiding van ekonomiese hulpbronne en voordele bepaal word binne 'n raamwerk van vrye en kompeterende markte. Hierdie beginsels word toegepas in markte vir goedere, dienste, arbeid en kapitaal en daar word van state verwag om deur die handhawing van streng fiskale dissipline en die liberalisering van handel en finansiële markte 'n omgewing vir vrye ekonomiese aktiwiteit te skep. 'n Verdere belangrike dimensie van neo-liberale teorie is die oortuiging dat die ekonomiese groei wat deur neo-liberale beleid moontlik gemaak word, die mees praktiese en effektiewe instrument is om armoede te verlig en sodoende die lewenstandaard van die wêreldbevolking te verhoog. Daar word geredeneer dat die voordele uit ekonomiese groei deur middel van 'n afsyferingseffek ook die minder-bevoorregte sektor van die samelewing sal bereik en bevoordeel. Binne politieke en ekonomiese stelsel waar daar gestreef word na vooruitgang en die daarstelling van 'n "goeie/ beter samelewing" behoort regerings dus, volgens hierdie raamwerk, neo-liberale ekonomiese beginsels te aanvaar. Hierdie argument maak staat op die veronderstelde ondersteunende resultate van beide teoretiese en statistiese analises.

Daar word in die literatuur gefokus op die verband tussen liberalisering en ekonomiese groei sowel as die mate waarin hierdie groei tot armoedeverligting en die vermindering van ongelijkheid kan bydra⁹. Alvorens daar aandag gegee word aan die literatuur oor hierdie verhouding is dit eers nodig om te omskryf wat hier met "armoede" en "ongelykheid" bedoel word.

Armoede behels die onvermoë om 'n bepaalde minimum lewenstandaard te handhaaf (*World Bank*, 2000). Dit kan gedefinieer en gemeet word in terme van 'n vasgestelde inkomstevlak (die sogenaamde "armoedegrens") waaronder daar veronderstel word dat 'n minimum lewenstandaard nie gehandhaaf sal kan word nie (*World Bank*, 1995:7-8). 'n Alternatief tot hierdie maatstaf is die gebruik van relatiewe armoedegrense, waarin daar aanvaar word dat 'n

⁹ Die vermindering van ongelijkheid word as 'n noodsaaklike komponent van armoedeverligting deur middel van ekonomiese groei beskou, aangesien ekonomiese groei slegs tot noemenswaardige afnames in armoede kan lei indien relatief konstante of krimpende vlakke van ongelijkheid gehandhaaf kan word (*World Development Report*, 2001).

bepaalde gedeelte van die bevolking met die laagste inkomstevlakke (bv. die onderste 20% van huishoudings in terme van inkomstevlakke) as arm beskou kan word (*World Bank*, 1995:8).

‘n Verdere gewilde internasionale maatstaf van armoede is die "\$1 ‘n dag" grens, waaronder mense as arm beskou word. Armoede kan ook op nasionale, streeks of internasionale vlak gemeet word. Daar word in hierdie bespreking van verskillende maatstawwe gebruik gemaak en telkens genoem watter definisie van armoede gebruik is. Daar word ook gekyk na maatstawwe van armoede op verskillende vlakke van analise.

Daar word ook onderskeid getref tussen verskillende vlakke en dimensies van ongelykheid¹⁰. Die fokus sal hier val op die ongelyke verdeling van inkomste. Verskillende vlakke van ongelykheid, waaronder *nasionale*, *internasionale* en *trans-nasionale* ongelykheid sal oorweeg word. *Nasionale ongelykheid* verwys na ongelykheid tussen persone binne dieselfde land, *internasionale ongelykheid* meet die ongelykheid in byvoorbeeld die gemiddelde per capita inkomste tussen verskillende lande, en *trans-nasionale ongelykheid* vergelyk die inkomstevlakke van ‘n individue in verhouding tot ander individue in die wêreld (Nel, 2002:7). Daar sal in die Suid-Afrikaanse konteks hoofsaaklik aandag gegee word aan nasionale ongelykheid in vlakke van inkomste, soos gemeet deur die Gini koëffisiënt.

Ter illustrasie van die heersende debat rondom die sukses van neo-liberalisme in die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid, sal daar nou ‘n oorsig gegee word van die literatuur oor die verband tussen ekonomiese liberalisering, die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid.

1.2.2 Literatuuroorsig

In terme van die oopstelling van markte vir handel bevind, onder andere, Frankel & Romer (1999), Dollar (1992; 2001), Sachs & Warner (1995) en Dollar & Kraay (2001a en 2001b) dat dergelike oopstelling positief korreleer met ekonomiese groei in ontwikkelende lande. Die styging in die gemiddelde jaarlikse groeikoers in die wêreld-ekonomie vanaf 1% per jaar in die middel van die 19de eeu tot 3,5% per jaar in die laaste vier dekades van die 20ste eeu word beskou as die positiewe gevolg van internasionale ekonomiese liberalisering (Dollar, 2001).

¹⁰ Amartya Sen (1992:12-30) argumenteer dat daar nie van ongelykheid gepraat kan word sonder om te kwalifiseer in watter opsig daar ongelykheid bestaan nie. Die vraag "[in]equality of what" moet dus altyd beantwoord word.

Dollar & Kraay (2001b) bevind boonop dat ontwikkelende lande wat sedert die 1980's hul ekonomieë "geglobaliseer" (en by implikasie ook geliberaliseer het) 'n versnelling in hul ekonomiese groei ervaar het vanaf 1,4% per jaar in die 1960's tot 2,9% in die 1970's, 3,5% in die 1980's en 5,0% in die 1990's. Hierteenoor is daar gevind dat ontwikkelende lande wat nie ekonomies geglobaliseer het nie 'n afname in ekonomiese groei getoon het vanaf 3,3% per jaar in die 1970's tot 0,8% in die 1980's en 1,4% in die 1990's (Dollar & Kraay, 2001b). Dollar (2001), Kasekende (1998) en Mobius (1998) beklemtoon ook die positiewe effek van vrye finansiële en kapitaalmarkte op ekonomiese groei, terwyl Eatwell (1996) daarop wys dat ekonomiese vooruitgang in ontwikkelende lande nie moontlik is sonder die hulp van buitelandse kapitaalvloei in 'n vrye, ongeïnhibeerde markomgewing nie. Teen hierdie agtergrond beklemtoon Lindert & Williamson (2001:29-30) boonop dat daar geen "anti-globale" (of anti neo-liberale) "oorwinnings" (dus: benydenswaardige ekonomiese prestasie) na die Tweede Wêreldoorlog in die Ontwikkelende Wêreld was nie, en dat ons dus kan aflei dat vrye handel in goedere, dienste en kapitaal ekonomiese groei in ontwikkelende ekonomieë stimuleer.

In terme van die kapasiteit van neo-liberale ekonomiese beleid om ekonomiese groei tot voordeel van almal te bewerkstellig is dit egter nodig om vas te stel of hierdie groei werklik bydra tot die verligting van armoede en die vermindering van ongelikheid binne state en op 'n internasionale vlak. Volgens Berg & Krueger (2002), Agénor (2002), Collier & Dollar (2001) en Dollar & Kraay (2001a) bereik 'n substansiële deel van die ekonomiese groei wat deur liberalisering moontlik gemaak word wel arm lede van die wêreldbevolking en is daar binne die konteks van die internasionale verspreiding van neo-liberale ekonomiese denke en beleid 'n afname in armoede. Dollar & Kraay (2001a) identifiseer 'n een-tot-een verhouding tussen veranderings in gemiddelde inkomste (as gevolg van ekonomiese groei) en veranderings in die inkomste van armes. Volgens Dani Rodrik (2002) was daar 'n afname in die hoeveelheid mense wat in armoede leef in alle ontwikkelende lande wat hoë ekonomiese groei kon handhaaf¹¹. Volgens navorsing van die Wêreldbank (Deaton, 2002) het die hoeveelheid mense wat wêreldwyd met 'n inkomste van minder as \$1 per dag leef in die 20 jaar tot 2002 met 200 miljoen gedaal (te midde van 'n 1,6 biljoen toename in die wêreldbevolking). Hierdie bevindinge word ondersteun deur dié van Xavier Sala-i-Martin (Economist, 18/06/02). Volgens Sala-i-Martin het die proporsie van die wêreldbevolking wat op minder as \$1 'n dag

lewe afgeneem vanaf 20% in 1970 tot 5% in 1998, die proporsie van die wêreldbevolking wat op minder as \$2 'n dag lewe geval van 44% in 1970 tot 8% in 1998, en het die hoeveelheid arm persone in die wêreld tussen 1970 en 1998 met 400 miljoen afgeneem. In die lig van die verspreiding van neo-liberale ekonomiese beginsels en beleid oor die afgelope twee dekades sou hierdie statistiek dus ook die gevolgtrekking kon ondersteun dat ekonomiese liberalisering wel bydra tot die verligting van armoede.

Die halvering van die persentasie van die wêreld wat in armoede leef is een van die ontwikkelingsdoelwitte (die sogenaamde: "Millennium Development Goals") wat in September 2000 by die VN Millennium Beraad deur 189 lande aanvaar is¹². Daar word gehoop om hierdie doelwit teen 2015 te bereik. Hoewel die vermindering van ongelijkheid nie eksplisiet by hierdie geleentheid ingesluit is as 'n ontwikkelingsdoelwit nie, is aandag aan ongelijkheid 'n noodsaaklike voorvereiste vir die verligting van armoede deur middel van ekonomiese groei. Volgens Nora Lustig en Nicholas Stern (2002) is ekonomiese groei aansienlik meer effektief in die verligting van armoede in lande waar ongelijkheid laag is, en het ekonomiese groei min/geen impak op armoede in situasies waar ongelijkheid gedurende die groeitydperk toeneem nie¹³. Die belang van ongelijkheid in die bepaling van beleide wat gemik is op die verligting van armoede word ook beklemtoon in die Wêreldbank se *World Development Report* (2001) waarin daar geargumenteer word dat "hoewel ekonomiese groei geassosieer word met die verligting van armoede, die koers waarteen groei kan bydra tot armoedeverligting afhanklik is van die aanvanklike vlakke van ongelijkheid in die verdeling van inkomste en die wyse waarop hierdie verdeling oor tyd verander". Wanneer daar gekyk word na die kapasiteit van 'n bepaalde ekonomiese beleid en die ekonomiese groei wat daardeur gegenereer word om uiteindelik tot voordeel van alle mense te wees, is dit dus ook belangrik om in ag te neem wat die effek van hierdie beleid op ongelijkheid is. Die ontwikkeling van meer omvattende, betroubare data oor ongelijkheid (waaronder: die databasis van Neiningen & Squire en die "United Nations University and the World Institute of Development Research" [UNU-WIDER]) het boonop onlangs gesorg vir 'n oplewing in navorsing oor ongelijkheid (Nel, 2002:4).

¹¹ Rodrik spesifiseer egter nie of hierdie groei noodwendig uit ekonomiese liberalisering spruit nie.

¹² Vir 'n volledige lys van hierdie ontwikkelingsdoelwitte, sien Gupta, Hammond, Leete & Swanson (2002).

¹³ Hierdie argument sluit aan by Berg & Krueger (2002) wat tot die gevolgtrekking kom dat 'n meer gelyke verdeling van inkomste impliseer dat 'n gegewe vlak van ekonomiese groei *ceteris paribus* 'n groter impak op armoede sal hê.

Volgens David Dollar (2001:2) is daar geen duidelike verband tussen ekonomiese liberalisering en veranderinge in ongelijkheid nie. Hy voer aan dat die verhouding tussen ekonomiese liberalisering en ongelijkheid van land tot land verskil, en dat daar (ten spyte van die effek van globalisering en die liberalisering van ekonomiese aktiwiteite op die herverdeling van inkomste tussen groepe) geen bewyse is dat arm persone disproporsioneel deur die proses benadeel word nie. Sala-i-Martin (2002) ondersteun hierdie uitspraak in sy bevinding dat hoewel die gemiddelde vlak van ongelijkheid binne state dalk toegeneem het, daar geen noemenswaardige verband is tussen die implementering van bepaalde ekonomiese beleid (byvoorbeeld neo-liberalisme) en veranderinge in vlakke van ongelijkheid nie. Volgens Paul Mason (2002) het die per capita inkomste tussen verskillende lande in die 1990's begin saamvloei. Hierdie samevloeiing word toegeskryf aan die relatiewe hoër vlakke van ekonomiese groei in ontwikkelende lande wat hul ekonomieë geliberaliseer het¹⁴. Mason (2002) ontken verder ook dat ekonomiese liberalisering die vernaamste oorsaak van die toename in ongelijkheid binne lande is. Navorsing deur Greenaway (2001) en Collier & Dollar (2001) lewer verdere bewyse van die afwesigheid van 'n verband tussen toenames in ongelijkheid en die liberalisering van ekonomieë.

Te midde van die groeiende internasionale konsensus rakende die wenslikheid van neo-liberale ekonomiese beleid, en ten spyte van die oënskynlik oorweldigende hoeveelheid empiriese bewyse van die positiewe verhouding tussen die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid en die verligting van armoede en vermindering van ongelijkheid, is daar egter tans sterk internasionale teenkanting teen neo-liberalisme¹⁵. In direkte opposisie tot die bevindinge van die navorsing wat hierbo genoem is, fokus hierdie kritiek boonop hoofsaaklik op die veronderstelde onvermoë van neo-liberale ekonomiese beleid om 'n verskil te maak in die lot van armes en by te dra tot 'n meer regverdige verdeling van inkomste.

Volgens kritici van die neo-liberale paradigma word daar selfs te midde van hoër gemiddelde ekonomiese groeikoerse min of geen vordering gemaak met die verligting van armoede en vermindering van ongelijkheid nie (Legum, 2002:5-6). Volgens Samir Amin (1997:13) is daar

¹⁴ Volgens Mason (2002) het globaliserende ontwikkelende lande in die 1990's met gemiddeld 5% per jaar gegroei, teenoor 'n gemiddelde groeikoers van 2,2% in sogenaamde "gevoordeerde ekonomieë".

bewyse dat die aanvaarding van neo-liberale ekonomiese beleide (en spesifiek die implementering van strukturele aanpassingsprogramme soos voorgeskryf deur die IMF en die Wêreldbank) aanleiding gee tot stygings in werkloosheid, afnames in lone en salarisse, verhoogde voedsel-afhanklikheid, afnames in die produktiewe kapasiteit van talle state, die verbrokkeling van demokratiese instellings en toenames in buitelandse skuld. Daar word dan ook geredeneer dat hierdie gevolge van neo-liberalisme veral 'n impak het op die lot van armes.

Volgens Margaret Legum (2002:6) het die per capita inkomste in meer as 80 lande tydens die afgelope dekade afgeneem. Legum (2002:6) verwys ook spesifiek na toestande in Sub-Sahara Afrika, waar die 36% styging in per capita inkomste wat tussen 1960 en 1980 bewerkstellig is, in die 1980's omgekeer is in 'n 13% afname in per capita inkomste. Hierdie ommeswaai word toegeskryf aan liberalisering en strukturele aanpassings in die ekonomieë van Afrika-lande. Emanuele Baldacci, Luiz de Mello & Gabriela Inchauste (2002) wys daarop dat, selfs indien daar bewys sou kon word dat die ekonomiese groei wat deur liberalisering moontlik gemaak word bydra tot die verligting van armoede, dit in die lig van die onstabiliteit van die globale ekonomie noodsaaklik is om te bepaal watter impak ekonomiese krisis (en spesifiek finansiële krisis) op armes het¹⁵. Volgens Balducci, de Mello & Inchauste (2002) kan die negatiewe effekte¹⁷ van hierdie krisis beperk word deur staatsbesteding ten gunste van armes en die voorsiening van sosiale sekuriteitsnette aan diegene wat negatief deur die krisis geraak word. Soos hierbo aangetoon, is oormatige staatsbesteding en die voorsiening van sosiale sekuriteitsnette egter nie deel van die neo-liberale beleidsraamwerk nie.

In terme van ongelykheid redeneer neo-liberale kritici dat daar 'n toename in ongelykheid (op beide internasionale en nasionale vlakke) plaasgevind het. Hierdie styging word beskou as een van die gevolge van die wêreldwye aanvaarding van neo-liberale ekonomiese beleidsraamwerke. In 'n opsomming van 'n verskeidenheid van projekte in die UNU-WIDER studie kom Cornia & Court (2001) tot die gevolgtrekking dat ongelykheid in die meeste lande

¹⁵ Waar die term "neo-liberalisme" in hierdie tesis gebruik word, word daar spesifiek verwys na neo-liberale ekonomiese teorie, en die beleidsbeginsels wat daaruit afgelei word (soos uiteengesit in afdeling 1.2.1).

¹⁶ Volgens Borenszstein & Gaston Gelos (2000) is beleggers geneig om in tye van finansiële krisis hul kapitaal vroegetydig uit ontwikkelende lande te trek. Die impak van die krisis word hierdeur vererger en het gevolglik 'n relatief groter impak op ontwikkelende lande as op meer gevestigde ekonomieë.

sedert die middel 1980's toegeneem het. Volgens dié studie het ongelijkheid in 48 uit die 73 lande waarvoor betroubare data bestaan in die laaste tweede dekades gestyg¹⁷. Hierdie toename word egter nie toegeskryf aan sogenaamde "tradisionele oorsake" van ongelijkheid (byvoorbeeld: ongelyke verdeling van grond en ongelijkheid in vlakke van opvoeding) nie, maar word gesien as die gevolg van "nuwe oorsake" van ongelijkheid wat verband hou met ekonomiese beleid binne liberale ekonomiese regimes en die wyse waarop ekonomiese hervormings aangepak word (Cornia & Court, 2001:1).

Hierdie bevindinge word ondersteun in 'n artikel deur James Galbraith (2002). Volgens Galbraith is daar 'n algemene styging in ongelijkheid op nasionale en internasionale vlak en kan hierdie styging gedeeltelik toegeskryf word aan die aard van nasionale ekonomiese beleide en die aard van die globale ekonomie. Lant Pritchett (2002) fokus spesifiek op die styging in internasionale en trans-nasionale ongelijkheid en beweer dat daar, ten spyte van bewyse van konvergensie in die groeikoerse en per capita inkomstes van bepaalde groepe lande, steeds 'n algemene styging in ongelijkheid tussen lande plaasgevind het. Pritchett (2002:15) kom boonop tot die gevolgtrekking dat, hoewel arm state in sommige gevalle aansienlike potensiaal vir dinamiese groei het, ekonomiese groei en armoedeverligting in arm state uiteindelik lamgelê word deur die "kragte van stagnering". Die stagnering van ekonomiese groei in ontwikkelende lande met 'n aanvanklike per capita Bruto Binnelandse Produkt (BBP) van minder as \$1000 word as bewys vir hierdie argument aangevoer. Ongeveer 25% van 'n steekproef van 60 van hierdie lande het sedert 1960 gemiddelde groeikoerse van minder as 1% gehandhaaf, en 33% van die lande in dieselfde steekproef het gemiddelde groeikoerse van minder as 0.5% gehandhaaf (Pritchett, 2002:15). In 'n studie deur Robert Hunter Wade (2001) is 'n verskeidenheid van maatstawwe van ongelijkheid gebruik om onlangse veranderinge in die verdeling van inkomste te bepaal. Volgens Wade dui die oorgrote meerderheid van hierdie maatstawwe op 'n algemene styging in ongelijkheid. Waar hierdie styging oorvleuel met die implementering van neo-liberale ekonomiese beleide sou daar dus ook geredeneer kan word dat neo-liberalisme nie bydra tot 'n meer regverdigte verdeling van inkomste nie. Kritici van die universele aanvaarding van neo-liberale ekonomiese beleid plaas ook klem op die belangrikheid

¹⁷ Hierdie effekte sluit in: afnames in ekonomiese aktiwiteite, die depresiasie van geldeenheide en gevolglike veranderinge in prysvlakke asook die streng fiskale en monetêre dissipline wat dikwels in die nasleep van finansiële krisisse gehandhaaf word.

¹⁸ Dit is interessant om daarop te let dat ongelijkheid in slegs 9 van die 73 lande wat ondersoek is gedaal het, en dat hierdie lande slegs 5% van die bevolking van die 73 lande verteenwoordig (Cornia & Court, 2001:8).

van die inagneming van die spesifieke konteks waarbinne beleid geïmplementeer word. Daar word dus geredeneer dat, hoewel ekonomiese liberalisering in sommige gevalle lei tot ekonomiese groei tot voordeel van almal, state nie altyd oor die institusionele kapasiteit beskik en die vlak van sosiale ontwikkeling het om by ekonomiese liberalisering te baat nie (Lustig & Stern, 2002). Daar word dus gepleit vir 'n meer genuanseerde implementering van neo-liberale beleide en groter sensitiviteit vir die politieke en sosio-ekonomiese konteks waarbinne die proses plaasvind¹⁹.

Dit is dus duidelik dat die literatuur en diskoers oor die effek van neo-liberale ekonomiese beleid op armoede en ongelykheid in twee kampe verdeel kan word²⁰. Die eerste groep (voortaan Groep 1) is ten gunste van ekonomiese liberalisering en is oortuig van die sukses, vermoë en potensiaal van neo-liberale ekonomiese beleid om ekonomiese groei te bewerkstellig, sowel as die positiewe impak van hierdie groei op armoedeverligting en die vermindering van ongelykheid. Die tweede groep (voortaan Groep 2) betwyfel egter die bestaan van 'n positiewe verhouding tussen ekonomiese liberalisering en die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid en is daarom ten gunste van 'n heroorweging van huidige ekonomiese praktyke en dominante (neo-liberale) teorieë. Alvorens enige finale uitsprake rakende die sukses en wenslikheid²¹ van neo-liberalisme gemaak kan word (dus: voordat daar vir of teen die voortsetting van neo-liberale ekonomiese beleid geargumenteer kan word) is dit nodig om die argumente en empiriese bewyse van hierdie twee groepe te evalueer, teen mekaar op te weeg en vas te stel of die uiteenlopende sienings en bewyse enigsins met mekaar versoen kan word. Die bevindinge uit hierdie analise sou dan gebruik kon word om objektiewe riglyne saam te stel waarvolgens die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid binne 'n bepaalde politieke en sosio-ekonomiese konteks geëvalueer kan word.

¹⁹ Die belangrikheid van insitusionele hervorming en die inagneming van die politieke en sosio-ekonomiese konteks waarbinne neo-liberale ekonomiese beleid geïmplementeer word word ook beklemtoon deur Scynie N'Diaye (2001), Paul Streeten (1999) en G.E. Gondwe (2001).

²⁰ Soos Kanbur (2001:3) tereg uitwys, word daar in hierdie kategorisering van teorieë en literatuur die risiko geloop om die kompleksiteit van die realiteit aansienlik te vernou. Die kategorisering moet dus gesien word as 'n breë aanduiding van divergerende tendense eerder as 'n inperking en oorvereenvoudiging van komplekse teoretiese standpunte.

²¹ "Sukses" en "wenslikheid" verwys hier spesifiek na die kapasiteit en potensiaal van die raamwerk om armoede te verlig en ongelykheid te verminder (dus: om ekonomiese groei tot voordeel van alle lede van die samelewing te genereer).

As gevolg van die relevansie van die debat oor neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika, word dié land as 'n gevallestudie gebruik. Die Suid-Afrikaanse beleidskonteks, die aard van ekonomiese beleid in Suid-Afrika en die uiteenlopende standpunte oor die sukses en wenslikheid van hierdie beleid sal vervolgens ter inleiding bespreek word.

1.2.3 Die sosio-ekonomiese beleidskonteks in Suid-Afrika

Hoewel Suid-Afrika 'n hoër middel-inkomste land is, word die meerderheid van Suid-Afrikaanse huishoudings blootgestel aan armoede (May, 1998:54). Bykans die helfte van Suid-Afrika se huishoudings is in die *Poverty & Inequality Report* van 1998 as "arm" geklassifiseer²² (May, 1998:54). Volgens hierdie verslag kan ongeveer 27% van huishoudings as "ultra-arm"²³ beskryf word, terwyl 21% van huishoudings onder die internasionale maatstaf van \$1 per dag lewe (May, 1998:54). Volgens 'n dokument wat in 1995 deur die Wêreldbank vir die Suid-Afrikaanse Ministerie vir die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram opgestel is, is tussen 35% en 55% van die Suid-Afrikaanse bevolking (volgens 'n verskeidenheid van maatstawwe) arm. Volgens statistieke van die Wêreldbank (1994) was die Gini-koëffisiënt in Suid-Afrika vroeg in die 1990's, 0.61²⁴ (een van die hoogste ter wêreld). Gemeet in terme van verskillende bevolkingsdesieles se aandeel in besteding is die onderste 40% van huishoudings (wat ongeveer 53% van die bevolking verteenwoordig) verantwoordelik vir slegs 10% van totale verbruik (RDP, 1995). Die boonste 10% van huishoudings (wat slegs 5,8% van die bevolking verteenwoordig) is daarteenoor verantwoordelik vir 40% van totale verbruik (RDP, 1995). Armoede in Suid-Afrika het boonop 'n sterk rasse-dimensie. Volgens die bogenoemde verslag is ongeveer 95% van die armes in Suid-Afrika swart, 5% is kleurlinge en minder as 1% is Indiërs of blankes.

Teen hierdie agtergrond is Suid-Afrikaanse politieke leiers met die politieke liberalisering van Suid-Afrika na die eerste demokratiese verkiesing in 1994, en die verskuiwing in magsbalanse wat as gevolg daarvan plaasgevind het, in die 1990's die geleentheid gegun om die raamwerke vir politieke en sosio-ekonomiese besluitneming in die land te herontwerp²⁵. In terme van die

²² "Arm" huishoudings word hier gedefinieer as die armste 40% van huishoudings. Die gemiddelde inkomste in hierdie huishoudings is R352.53 per volwasse persoon per maand (May, 1998:54).

²³ "Ultra-arm" huishoudings word hier gedefinieer as die armste 20% van huishoudings. Die gemiddelde inkomste in hierdie huishoudings is minder as R193,77 per volwassene per maand (May, 1998:54).

²⁴ 'n Gini koëffisiënt van 0 dui op totale gelykheid terwyl 1 dui op absolute konsentrasie.

²⁵ Sien Faure & Lane (1996) vir 'n volledige bespreking van die herontwerp van politieke instellings in Suid-Afrika.

doelwitte van hierdie beleidsmaatreëls (en spesifiek van ekonomiese beleid) is dit, binne die konteks van Suid-Afrika se geskiedenis van ongelykheid en die lae vlakke van sosio-ekonomiese ontwikkeling, noodsaaklik dat Suid-Afrikaanse ekonomiese beleid ontwerp en geïmplementeer word met die oog op die bevordering van ekonomiese groei ter verligting van armoede en die vermindering van ongelykheid (Michie & Padayachee [2001:183]; Anwereng-Obeng [1996:122-123] en McCarthy et al. [1992])²⁶. Die debat rakende die sukses van neo-liberalisme in die bevordering van ekonomiese groei ten gunste van alle lede van die samelewing is dus uiters relevant in die Suid-Afrikaanse konteks.

1.2.4 Die aard van ekonomiese beleid in Suid-Afrika

Die uitstaande kenmerk van die politieke ekonomie van Suid-Afrika oor die afgelope dekade is die transformasie in die ekonomiese beleid van die *African National Congress* (ANC)²⁷. Die ANC is in die eerste demokratiese verkiesings in Suid-Afrika in 1994 tot regerende party verkies. Voor 1994 het die ANC funksioneer as 'n bevrydingsorganisasie wat demokrasie en meerderheidsregering in Suid-Afrika wou bewerkstellig. Met sy ontbaning in 1990 was die party se ekonomiese beleid dus in 'n groot mate beperk tot 'n paar vae verwysings na nasionalisering en herverdeling in die Vryheidsmanifes (Marais, 1998:147). In 1990 stel die ANC egter die "Discussion Document on Economic Policy" vry. Hierdie dokument was grootliks 'n refleksie van die beleid van die *Congress of South African Trade Unions* (COSATU), en het berus op die beginsel van "growth through redistribution"²⁸ (Marais, 1998:148).

Die "growth through redistribution" beginsel is veral gekritiseer op grond van die potensiaal van die maatreëls wat daardeur geïmpliseer word (byvoorbeeld verhoogde staatsuitgawes) om die ekonomie te "oorverhit" en sodoende aanleiding te gee tot die devaluering van die rand, inflasie, valuta tekorte, groter skuld en verlagings in reële lone (Marais, 1998:149). In die Mei 1992 beleidsriglyne wat deur die ANC opgestel is, was verwysings na herverdeling opmerklik afwesig en in die twee jaar tot 1994 het die party se ekonomiese sienings toenemend begin

²⁶ In 'n verslag van die *Centre for Development Enterprise* (1999) oor openbare beleid in Suid-Afrika word daar in die inleiding genoem dat Suid-Afrika "bo alles" moet streef na die bevordering van ekonomiese groei. Hierdie groei word beskou as 'n noodsaaklike voorvereiste vir demokratiese konsolidasie.

²⁷ Sien in hierdie verband Gelb (1998), Williams & Taylor (2000), Marais (1998), Gall (1997), Michie & Padayachee (1997) en Harris & Michie (1998).

²⁸ Daar is geargumenteer dat herverdeling kan lei tot 'n verhoging in vraag, produksie en uiteindelik ook indiensname (Marais, 1998:148).

getuig van die aanvaarding van 'n neo-liberale denkwysie en die erkenning van die noodsaaklikheid van deregulering, liberalisering, privatisering en verhoogde uitvoere om makro-ekonomiese groei en stabiliteit te bevorder (Marais, 1998:149-150).

Volgens skrywers soos Marais (1998) en Taylor & Williams (2000) is hierdie omwenteling in ANC beleid onder meer aangehelp deur die beleidsaanbevelings (in die vorm van korporatiewe scenario beplannings) wat deur 'n wye spektrum korporatiewe liggame op die tafel geplaas is²⁹. Hierdie scenarios is aan besluitnemers binne die ANC voorgelê as “realistiese” moontlikhede vir die toekoms van Suid-Afrika (Taylor & Williams, 2000:28). Die eksplisiete doel daarvan was egter “om ‘n noemenswaardige verandering in die denkraamwerke en paradigmas [van beleidmakers] te bewerkstellig”, en die voordele van 'n liberale ekonomie is voortdurend beklemtoon (Taylor & Williams, 2000:28).

Ook die IMF en die Wêreldbank het 'n bepalende invloed gehad op die ANC se ekonomiese denke. Die Wêreldbank het moeite gedoen om 'n vertrouensverhouding met persone in die ANC leierskap op te bou en het deur middel van 'n reeks werkswinkels hul ekonomiese oortuigings aan die party gekommunikeer (Marais, 1998:152). Hoewel die Wêreldbank ook in sy voorstelle aandag gegee het aan aard en omvang van die ontwikkelingsvraagstukke in Suid-Afrika, het die “oplossings” wat hiervoor verskaf is hoofsaaklik vertroue in die werking van die vrye mark weerspieël. Hierdie “liberalistiese beïnvloeding” is ondersteun deur die streng fiskale en monetêre voorskrifte van die IMF³⁰ (Taylor & Williams, 2000:27). Teen 1993 het die ANC toegegee aan die eksterne druk, en het die party se ekonomiese beleid (ten spyte van teenkantiing van COSATU) grootliks begin oorvleuel met die voorstelle van die mark-georiënteerde besigheidsektor en neo-liberale internasionale finansiële instellings (Marais, 1992:154).

Die sosio-ekonomiese platform waarop die ANC sy verkiesingsveldtog in 1994 gebaseer het was die HOP (Heropbou- en Ontwikkelingsprogram). Hierdie program is gebaseer op die voorstelle van sosiaal-demokratiese kragte binne COSATU en is eers in November 1994 deur

²⁹ Hierdie scenarios sluit in: Nedcor/Old Mutual se *Prospects for a Successful Transition* in 1990; Sanlam se *Platform for Investment* in 1993; die *Mont Fleur Scenarios* van 1993 en die Die Suid-Afrikaanse Besigheidskamer se *Economic Options for South Africa*.

³⁰ Suid-Afrika is egter nie 'n gereelde lener van die IMF nie en het nie amptelik 'n strukturele aanpassingsprogram van die organisasie aanvaar nie (Kahn, 2000:1).

middel van 'n Witskrif in beleid omskep (Taylor & Williams, 2000:31). Die formulering van COSATU se voorstelle was egter vaag, en die voorgestelde program is dus in die Witskrif aansienlik aangepas as gevolg van die druk van die Nasionale Party – as deel van die Regering van Nasionale Eenheid – sowel as binnelandse en buitelandse sakelui. Verwysings na nasionalisering is byvoorbeeld geskrap en daar is gepleit om privatisering en die handhawing van streng fiskale dissipline (Taylor & Williams, 2000:31). Anders as in die oorspronklike voorstelle het die Witskrif ook bepaal dat die rol van die staat in die ekonomie beperk moet word (Taylor & Williams, 2000:32).

Die sukses van die HOP is belemmer deur 'n verskeidenheid van faktore, waaronder die swak ekonomiese omstandighede waarbinne dit toegepas moes word en die regering se onvermoë om sy ontwikkelingsbeloftes na te kom te midde van die streng fiskale dissipline wat aanvaar is. Die program se gebrek aan sukses het egter aan die besigheidsektor die ideale platform verskaf om weereens druk op die regering te plaas om sy beleid volkome te liberaliseer³¹ (Taylor & Williams, 2000:32). In Februarie 1996 is die *Growth Employment and Redistribution* (GEAR) program deur (toe) adjunk-president Thabo Mbeki aangekondig. Die program is gebaseer op die ekonometries model van die Suid-Afrikaanse Reserwebank en het ooreengestem met die beleidsvoorstelle van die Ontwikkelingsbank vir Suider-Afrika, die Buro vir Ekonomiese Navorsing (Universiteit van Stellenbosch) en die Wêreldbank (Taylor & Williams, 2000:33). Die program het gedien as bewys dat die neo-liberale denkwysie ten opsigte van groei en ontwikkeling ongetwyfeld voortaan die ekonomiese besluite van die regering sou stuur (Marais, 1998:160-162). Die belangrikste ekonomiese beleidsmaatreëls wat sedertdien deur die regering deurgevoer is, het hierdie bewys ondersteun³².

³¹ Dit is onder meer gedoen deur die voorlegging van 'n ekonomiese strategie genaamd *Growth for All* wat deur die SAF (South African Foundation) opgestel is en gedien het as 'n "call for the wholesale embrace of neoliberalism" (Taylor & Williams, 2000:32). Die 50 grootste korporasies in Suid-Afrika was lede van SAF, en het 'n aandeel in die formulering van die strategie gehad.

³² Hierdie beleidsmaatreëls sluit in: die streng bekamping van inflasie en die verhoging van rentekoerse om oorverhitting van die ekonomie te voorkom (Mboweni, 2000:2-4); die verwydering van kwantitatiewe beperkings op invoere en die verlaging van tariewe (*Business South Africa*, 1998:8); Suid-Afrika se "selfdissipline" om nie ten tye van internasionale finansiële krisisse noemenswaardig in die markteconomie in te meng nie (Stals, 1998:3-4); en die geleidelike verslapping van valutabeheer (wat deur die regering geïdentifiseer as 'n komponent van 'n geïntegreerde strategie om groei, werkskepping en herverdeling in Suid-Afrika aan te moedig).

1.2.5 Uiteenlopende evaluerings van Suid-Afrikaanse ekonomiese beleid

Hierdie transformasie in die ekonomiese beleid van die ANC, en die neo-liberale grondslag van die ekonomiese beleid wat tans in Suid-Afrika geïmplementeer word, word deur sommige beskou as die enigste manier waarop genoegsame groei gegenereer kan word om armoede en ongelykheid aan te spreek. Die regering word daarom geprys vir die basiese elemente van hul ekonomiese beleid en die veronderstelde positiewe impak wat dit op ekonomiese vooruitgang in Suid-Afrika kan/ sal hê³³.

Die neo-liberale aard van ekonomiese beleid in Suid-Afrika, en spesifiek ook die impak van hierdie beleid op ongelykheid en armoede, word egter ook uit verskillende oorde gekritiseer. Volgens Sampie Terreblanche (2002:419-420) doen die nuwe regering nie naastenby genoeg om armoede aan te spreek nie en is die huidige ekonomiese beleid boonop nie daartoe in staat om tot die verligting van armoede by te dra nie. Margaret Legum (2002) pleit in haar boek, *It doesn't have to be like this: a new economy for South Africa and the world*, vir die heroorweging van neo-liberale ekonomiese beginsels as die basis van ekonomiese beleid en verwys ook spesifiek na die onvermoë van neo-liberale ekonomiese beleid om ekonomiese groei tot voordeel van almal te genereer. Georganiseerde arbeid is ook uiters ontevrede met die neo-liberale basis van Suid-Afrikaanse ekonomiese beleid en bevraagteken die vermoë van hierdie beleid om aan die behoeftes van die werkersklas te voorsien³⁴.

Dieselfde ekonomiese beleid lok dus terselfdertyd lof en kritiek uit, en die twee groepe in die debat oor neo-liberalisme wat hierbo geïdentifiseer is, is duidelik ook in die Suid-Afrikaanse konteks teenwoordig. Na ongeveer agt jaar van neo-liberalisme in Suid-Afrika is dit nodig om te evalueer of die doelwitte van armoedeverligting en 'n meer gelyke verdeling van inkomste deur hierdie beleid verwesenlik word.

³³ Sien byvoorbeeld in hierdie verband Koornhof (2000:36), *Business South Africa* (1998:8), Stals (1998:3-4), Fényes (1996) en Calitz (2001).

³⁴ Volgens Roseline Nyman (2001:108) word die Suid-Afrikaanse politiek-ekonomiese omgewing in die laaste dekade gekenmerk deur die "growing impoverishment of previously disadvantaged people" – en dan ook meer spesifiek die werkersklas. Volgens Sarah Masoetsa (2001:77) lei die oopstelling van Suid-Afrikaanse markte (as deel van die regering se neo-liberale ekonomiese beleid) tot die verdieping van bestaande ongelykhede in die land, en die toenemende marginalisering van werkers in arbeidsintensiewe produksie-aktiwiteite.

1.3 Navorsingsterrein en –doelstelling

Soos reeds genoem blyk daar in die literatuur oor ekonomiese beleid 'n relatiewe mate van konsensus te wees oor die wenslikheid van 'n ekonomiese beleid wat ook die behoeftes van ekonomies ontmagtigdes of minder bevoorregtes kan aanspreek. Ten spyte van die normatiewe aard van hierdie konsensus, blyk die oënskynlike behoefte om ekonomiese raamwerke en beleid op hierdie gronde te regverdig, te getuig van die implisiete aanvaarding daarvan. Daar sal dus nie hier aandag gegee word aan die normatiewe/morele debat oor óf armoede en ongelykheid deur ekonomiese beleid aangespreek behoort te word nie, maar spesifiek gefokus word op die evaluering van 'n bepaalde ekonomiese raamwerk (naamlik neo-liberalisme) om armoede te verlig en ongelykheid te verminder.

Ten einde die redes vir die uiteenlopende aard van die literatuur oor hierdie onderwerp te ontdek (en sodoende 'n teoretiese grondslag vir die evaluering van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika te lê) sal daar gekyk word na die teorie wat neo-liberalisme as ekonomiese beleid onderlê, asook die kritiek wat teen hierdie raamwerk uitgespreek word³⁵. Getrou aan die studiewyse van Politieke Ekonomie sal daar veral gefokus word op die basiese aannames van liberalisme rakende die aard van die interaksie tussen sosiale, ekonomiese en politieke aspekte van die samelewing en spesifiek ook die interaksie tussen staat en mark as "beliggaming van politiek en ekonomie in die moderne wêreld" (Gilpin, 1987:9). Hoewel daar nie pertinent aan alternatiewe teoretiese raamwerke aandag gegee gaan word nie, sal die kritiek wat vanuit ander teoretiese raamwerke teen neo-liberalisme uitgespreek word wel ingespan word om moontlike redes vir die sterk teenkanting teen neo-liberalisme te vind. Waar die debat oor neo-liberalisme as ekonomiese beleid verband hou met die teoretiese en empiriese debat oor die wenslikheid van ekonomiese globalisering, sal daar ook na literatuur oor hiërdie onderwerp gekyk word.

Volgens Murphy & Tooze (1991:11) word die meriete van teoretiese raamwerke in Politieke Ekonomie gemeet aan die kapasiteit van hierdie raamwerke om die politiek-ekonomiese realiteit te interpreteer. Waar 'n bepaalde teoretiese raamwerk egter die basis vorm van

³⁵ Daar word dus hier uitgegaan vanaf die voorveronderstelling dat teorie die kapasiteit het om 'n bepaalde sosio-ekonomiese en politieke konteks te omvorm deur die beïnvloeding van die denke van persone wat deur middel van hul aksies die realiteit kan beïnvloed (byvoorbeeld: deur die aanvaarding en implementering van 'n bepaalde beleid). Vir 'n omskrywing van hierdie "vormende" kapasiteit van teorie, sien Cox (1995:31).

politieke en sosio-ekonomiese beleid kan die geskiktheid van die raamwerk gemeet word aan die sukses van hierdie beleid in die verwesenliking van die doelwitte wat vir die beleid gestel is. Dus: indien neo-liberale ekonomiese beleid (as uitdrukking van liberalisme as teorie van politieke ekonomie) suksesvol is in die verwesenliking van gestelde doelwitte sou dit op 'n bepaalde vlak bewys lewer van die meriete van liberalisme as teorie van Politieke Ekonomie – in dié sin dat die ekonomiese realiteit ontvou soos wat daar in die teorie veronderstel of voorspel is ten einde die beleid suksesvol te maak. Die evaluering van die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in die verwesenliking van 'n bepaalde doelwit (naamlik: om armoede te verlig en ongelykheid te verminder) kan dus ook implisiet dien as evaluering van liberalisme as teorie van Politieke Ekonomie. Soos Gilpin (1987:41) egter tereg uitwys is dit feitlik onmoontlik om teoretiese raamwerke as geheel te diskrediteer aangesien menige van die aannames van teoretiese raamwerke nie empiries getoets en sodoende bevestig of weerlê kan word nie. Waar hierdie teorieë uitdrukking vind in beleid, sou dit egter moontlik wees om bepaalde idees en aannames daarvan te toets op grond van die sukses van die beleid in die verwesenliking van gestelde doelwitte. Die aanspraak dat neo-liberale ekonomiese beleid wel bydra tot die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid is 'n voorbeeld van so 'n "uitdrukking van teoretiese aansprake" in beleid waarvan die doelwitte gekwantifiseer en gemeet kan word. Indien dit dus blyk dat die beleid onsuksesvol is in die bereiking van hierdie doelwit, sou minstens hierdie aanspraak van neo-liberale ekonomiese beleid bevraagteken kan word. Selfs al sou die teorie en beleid dus steeds in breë trekke aanvaar word, sou daar na 'n alternatiewe meganisme vir die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid gesoek moes word.

Suid-Afrika is 'n sprekende voorbeeld van 'n politieke en sosio-ekonomiese konteks waarin neo-liberalisme oor die afgelope 8 jaar (sedert die aanvaarding van die GEAR-program) die basis van ekonomiese beleid gevorm het. Die geskiedenis van ongelykheid en die dringende behoefte aan ekonomiese ontwikkeling pleit om 'n beleid wat armoede kan verlig en ongelykheid kan aanspreek. Na agt jaar van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika is dit nodig om die sukses van die beleid in die behaling van hierdie doelwitte te evalueer. Die uiteindelijke doelwit van die navorsing is dus om te bepaal of daar na 'n alternatiewe raamwerk vir die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid in Suid-Afrika gesoek moet word.

1.4 Navorsingsvrae

In 'n poging om die redes vir die verskillende standpunte van Groep 1 en Groep 2 in die debat oor die sukses en wenslikheid van neo-liberale ekonomiese beleid te begryp, en moontlik tot 'n gevolgtrekking te kom rakende die wyse waarop hierdie standpunte versoen kan word, is dit nodig om te probeer vasstel *waarom* die standpunte van die twee groepe so uiteenlopend is. Kanbur (2001:6-12) het in 'n analise van standpunte oor die wenslikheid al dan nie van neo-liberale ekonomiese beleid bevind dat verskillende standpunte hul ontstaan het in uiteenlopende aannames rakende die basiese struktuur van die mark en die verspreiding van voordele in die ekonomie, variasies in die hantering van statistiek (byvoorbeeld: ten opsigte van die veranderlikes wat in ag geneem word en die wyse waarop statistieke saamgevoeg/ gegroepeer word) en die gebruik van verskillende tydsraamwerke. Kanbur se raamwerk sal in die evaluering van die argumente en ondersteunende statistieke van Groep 1 en Groep 2 toegepas word, terwyl daar ook gepoog sal word om moontlike verdere redes vir die verskille tussen hierdie groepe te identifiseer.

Die basiese aannames van die twee groepe (soos wat dit onder andere in hul beleidsvoorskrifte tot uitdrukking kom) sowel as hul maatstawwe van sukses in die vermindering van armoede en ongelykheid sal dus met mekaar vergelyk word. Volgens Ravi Kanbur (2001:3) word daar in die debat oor ekonomiese beleid veral gefokus op die tempo en volgorde van fiskale aanpassing, monetêre en rentekoersbeleid, die spesifieke aard van wisselkoersbeheer, die oopheid van handel, finansiële liberalisering en die omvang en metodes van privatisering. Hierdie basiese geskilpunte stem min of meer ooreen met die basiese elemente van neo-liberale ekonomiese beleid wat hierbo geïdentifiseer is. Daar sal dus in die uiteensetting van die basiese beginsels van neo-liberalisme en die vernaamste kritiek daarop ook meer spesifiek na hierdie kwessies gekyk word.

Die evaluering van die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid om ekonomiese groei tot voordeel van almal in Suid-Afrika te genereer, sal uiteindelik gebaseer word op die objektiewe maatstawwe wat uit hierdie analise afgelei word. Die spesifieke navorsingsvrae wat in die evaluering van die bestaande literatuur en diskoers gestel sal word sluit dus in:

1. Wat behels neo-liberale beleidsvoorskrifte en wat is die vernaamste kritiek daarteen?

2. Wat is die basiese aannames van die voorstanders en kritici van neo-liberale ekonomiese beleid?
3. Hoe word die sukses van ekonomiese beleid deur die voorstanders en kritici van neo-liberale ekonomiese beleid gemeet?

Die riglyne vir die evaluering van ekonomiese beleid wat uit die analise afgelei word, sal uiteindelik gebruik word om te bepaal of neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika sedert 1996 suksesvol was in die bevordering van ekonomiese groei tot voordeel van alle lede van die samelewing. Met ander woorde: daar sal vasgestel word of neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika suksesvol was in die verligting van armoede en vermindering van ongelijkheid.

1.5 Metodologie

Die studie sal aangepak word as 'n literatuuroorsig waarin daar 'n opsomming gegee word van teorieë en argumente aangaande die basiese oriëntasie van ekonomiese beleid. Dit is dus 'n nie-empiriese kwalitatiewe studie waarin tendense en debatte oor die onderwerp in die veld van Politieke Ekonomie geanaliseer word. Daar sal in die evaluering van die verskillende wyses waarop Groep 1 en Groep 2 teoretici die sukses van ekonomiese beleid meet en bepaal ook aandag gegee word aan kwantitatiewe analyses oor die onderwerp. Hierdie analyses sal veral geëvalueer word ten opsigte van die veranderlikes wat gebruik word, die relevante tydsraamwerke en die moontlike redes vir ooreenstemmings en afwykings in die resultate. Die evaluering van die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika sal gebaseer word op die gevolgtrekkings in Hoofstuk 2, rakende die moontlike maniere waarop verskille tussen die twee teoretiese kampe oorkom kan word. Hierdie evaluering sal 'n kwantitatiewe analise van die uitkomst/ resultate van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika insluit. Die kwantitatiewe analise sal gebaseer word op sekondêre data.

Die evaluering van die bestaande literatuur en die soeke na moontlike redes vir die verskille tussen die twee teoretiese kampe sal nie aangepak word ter bevestiging of weerlegging van 'n bepaalde hipotese nie³⁶ en neem dus die vorm van 'n induktiewe analitiese studie eerder as 'n deduktiewe studie aan³⁷. Daar sal dus gepoog word om deur die interpretasie van 'n wye

³⁶ Die bevindinge van Ravi Kanbur (soos bespreek in afdeling 4) sal as riglyne vir die interpretasie van die literatuur, eerder as 'n hipotese wat pertinent getoets gaan word, hanteer word.

³⁷ Getrou aan die induktiewe benadering sal daar gepoog word om deur gedetailleerde waarneming tot meer abstrakte veralgemenings te beweeg eerder as om op 'n deduktiewe wyse 'n abstrakte hipotese aan empiriese toetsing te onderwerp (Neuman, 2000:49).

spektrum kwalitatiewe en kwantitatiewe literatuur oor die kapasiteit van neo-liberale ekonomiese beleid om ekonomiese groei tot voordeel van almal te genereer, 'n aantal basiese redes vir die verskille tussen die twee teoretiese kampe te identifiseer. Die gevolgtrekkings uit hierdie analise sal dan gebruik word as basis vir die analisering van Suid-Afrika as 'n gevallestudie tipierend van 'n bepaalde sosio-ekonomiese en politieke konteks waar daar deur middel van neo-liberale ekonomiese beleid gepoog word om armoede te verlig en ongelykheid te verminder. Die studie is daarom ook meer idiografies as nomologies van aard, aangesien daar in die analisering van die literatuur voortdurend gefokus sal word op die relevansie daarvan in die Suid-Afrikaanse konteks³⁸.

1.6 Beperkings van studie

As gevolg van die beperkte omvang van hierdie studie is dit noodsaaklik om die kwessies wat aangeraak word en die literatuur wat bestudeer word, te beperk tot dit wat spesifiek handel oor die onderwerp van die studie soos hierbo uiteengesit. Daar is egter 'n hele aantal verwante temas en debatte wat verband hou met die onderwerp wat verdere navorsing noodsaaklik maak.

Die eerste hiervan is die noodsaaklikheid vir 'n breër konseptualisering van ongelykheid, ten einde ook sosiale en politieke dimensies in te sluit, en om dan ook die impak van verskillende beleidsrigtings op hierdie dimensies van ongelykheid te bepaal³⁹. As gevolg van die kompleksiteit rondom die kwantifisering van hierdie dimensies van ongelykheid bestaan daar egter min literatuur oor die onderwerp, en sal die fokus hier steeds val op die meer "tradisionele" ekonomiese maatstawwe van ongelykheid, waaronder ongelykheid in die verdeling van inkomste.

³⁸ Idiografiese studies is meer gekontekstualiseer, terwyl nomologiese studies gemik is op die afleiding van meer algemene sosiale wette of reëls wat in 'n breër konteks geldig is (Babbie & Mouton, 2001:273).

³⁹ Amartya Sen (1992) en Martha Nussbaum (2000) beveel byvoorbeeld aan dat daar meer aandag gegee behoort te word aan die verspreiding van "menslike vermoëns" (human capabilities), as 'n refleksie van die "lewenskanse" wat mense gegun word. Hierdie "lewenskanse" word onder andere gemeet deur te kyk na die verspreiding van bates, toegang tot onderwys en opleiding, toegang tot werkseleenthede en politieke invloed.

Daar word ook toenemend klem geplaas op die feit dat daar na “algemene welsynsvlakke” eerder as blote inkomstevlakke gekyk moet word wanneer vlakke van armoede bepaal word, en dat daar veral aandag gegee moet word aan vlakke van sosiale besteding in kontekste waar armoede gemeet word (as ‘n bepalende faktor in die lot van armes). Die gebrek aan data en studies oor die onderwerp laat dit egter grootliks buite die bestek van hierdie tesis.

Tweedens is dit belangrik om in gedagte te hou dat waar daar hier gefokus word op die impak van neo-liberalisme op armoede en ongelykheid, hierdie beleid ook ‘n impak het op ander sosiale veranderlikes en aspekte van politieke ekonomie. Daar word in die literatuur oor die politieke implikasies van ekonomiese globalisering veral aandag gegee aan die moontlikheid van die verlies in die outonomie van state in ‘n ekonomiese omgewing waar state nie langer die belangrikste rolspelers is nie⁴⁰. In die literatuur en retoriek rondom die wenslikheid van globalisering word daar ook aandag gegee aan die sosiale, kulturele en omgewingsimpak van globalisering. Waar hierdie kwessies spesifiek verband hou met die impak van neo-liberalisme en die gepaardgaande ekonomiese globalisering op armoede en die verdeling van inkomste sal daar kortliks daaraan aandag gegee word. Andersins val dit egter buite die bestek van hierdie studie.

In die debat oor neo-liberale ekonomiese beleid as ‘n dryfveer vir ontwikkeling (insluitende die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid) is daar ook geskille oor die mees gewenste volgorde van politieke en ekonomiese liberalisering⁴¹. Daar sal egter in hierdie studie uitgegaan word vanaf die voorveronderstelling dat ekonomiese liberalisering nie ten koste van politieke liberalisering/ demokratisering aandag behoort te geniet nie, en dan ook meer spesifiek gefokus word op gevalle waar daar binne ‘n konteks van demokratiese politieke instellings gepoog word om kwessies soos armoede en ongelykheid aan te spreek.

Daar sal verder hier gefokus word op die impak wat neo-liberale ekonomiese beleid oor die afgelope tien jaar op vlakke van armoede en ongelykheid gehad het, en in die Suid-Afrikaanse konteks spesifiek gekyk word na neo-liberale ekonomiese beleid en veranderinge in armoede en ongelykheid sedert die politieke oorgang in 1994. Die studie is in hierdie opsig op twee

⁴⁰ Sien byvoorbeeld: Castells (1997), Scholte (1997), Hoogvelt (1997) en Lehman (2001).

⁴¹ Vir ‘n bespreking van die probleme van gelyktydige transisies en die alternatiewe volgordes van ekonomiese en politieke liberalisering, sien Armijo, Biersteker & Lowenthal (1994).

vlakke beperk: 1) Ekonomiese beleid word nooit in 'n historiese vakuum toegepas nie. Die beperkte tydsraamwerk van die studie kan dus moontlik lei tot die onderbeklemtoning van die impak van verskillende historiese kontekste op die uitkomst van neo-liberale ekonomiese beleid. 2) Die impak van ekonomiese beleid is verder nie altyd oor die korttermyn waarneembaar nie. Sekere voor- en nadele van neo-liberale ekonomiese beleid kan dus moontlik ook as gevolg van die beperkte tydsraamwerk oorgesien word.

1.7 Uiteensetting van hoofstukke

In Hoofstuk 2 word daar eerstens 'n bondige opsomming gegee van neo-liberale beleidsvoorskrifte en die vernaamste punte van kritiek daarteen. Om moontlike redes vir die uiteenlopende evaluering van neo-liberalisme te identifiseer, word daar gekyk na die basiese aannames van die voorstanders en kritici van neo-liberale ekonomiese beleid, die gebruik van verskillende tydsraamwerke en verskille in die hantering van statistiek. Hierdie evaluering word dan gebruik om objektiewe riglyne van die evaluering van ekonomiese beleid af te lei. Dié riglyne vorm die basis van die evaluering van ekonomiese beleid in Suid-Afrika in Hoofstuk 3.

In Hoofstuk 3 word daar 'n kort opsomming gegee van sosio-ekonomiese omstandighede in Suid-Afrika rondom 1994. Hierdie opsomming skep die konteks vir die oorsig van die neo-liberale ekonomiese beleidmaatreëls wat sedert 1994 in Suid-Afrika geïmplementeer is. In Afdeling 3.4 word daar gekyk na die veranderinge in vlakke van ongelykheid en armoede in Suid-Afrika. Die sukses van neo-liberalisme in Suid-Afrika word dan op grond van hierdie bewyse geëvalueer. Hoofstuk 4 dien as gevolgtrekking en samevatting van die argumente wat in hierdie tesis vervat is.

HOOFTUK 2

Riglyne vir die evaluering van ekonomiese beleid

2.1 Inleiding

Soos in Hoofstuk 1 uitgewys is, is dit duidelik dat die literatuur en diskoers oor die effek van neo-liberale ekonomiese beleid op armoede en ongelykheid in twee kampe verdeel kan word. Groep 1 is ten gunste van ekonomiese liberalisering en is oortuig van die potensiaal en sukses van neo-liberalisme om ekonomiese groei te bewerkstellig, sowel as die positiewe impak van hierdie groei op armoedeverligting en die vermindering van ongelykheid. Groep 2 betwyfel die bestaan van 'n positiewe verhouding tussen ekonomiese liberalisering en die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid en is daarom ten gunste van 'n heroorweging van huidige ekonomiese praktyke en dominante (neo-liberale) teorieë. In hierdie hoofstuk word die argumente en empiriese bewyse van die twee groepe met mekaar vergelyk. Die doel van die vergelyking is om 'n basis te lê vir die evaluering van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika te lê. Daar word daarom ook spesifiek aandag gegee aan moontlike redes vir die uiteenlopende argumente en empiriese resultate van Groep 1 en Groep 2.

Soos reeds genoem het Ravi Kanbur (2001:6-12), in 'n analise van standpunte oor die wenslikheid al dan nie van neo-liberale ekonomiese beleid, bevind dat verskillende standpunte hul ontstaan het in uiteenlopende aannames rakende die basiese struktuur van die mark en die verspreiding van voordele in die ekonomie, variasies in die hantering van statistiek (byvoorbeeld: ten opsigte van die veranderlikes wat in ag geneem word en die wyse waarop statistieke saamgevoeg/ gegroepeer word) asook die gebruik van verskillende tydsraamwerke. Elkeen van hierdie aspekte sal afsonderlik ondersoek word. Verskillende aannames rakende die struktuur van die mark en verspreiding van voordele in die ekonomie word veral duidelik wanneer daar na neo-liberale beleidsvoorskrifte en die vernaamste kritiek daarteen gekyk word. Die hoofstuk begin daarom met 'n bondige opsomming van neo-liberale beleidsvoorskrifte en die vernaamste punte van kritiek wat dit uitlok. Moontlike redes vir die uiteenlopende resultate van kwantitatiewe analyses deur Groep 1 en 2 word dan oorweeg. Die hoofstuk word afgesluit met 'n uiteensetting van die raamwerk vir die evaluering van ekonomiese beleid wat uit die analise afgelei kan word.

2.2 Neo-liberale beleidsvoorskrifte en die vernaamste kritiek daarteen

In die soeke na verklarings vir die uiteenlopende evaluerings van neo-liberale ekonomiese beleid is dit eerstens nodig om te kyk na die aard van basiese neo-liberale beleidsvoorskrifte en die vernaamste punte van kritiek wat daarteen uitgespreek word. Volgens Ravi Kanbur (2001:3-4), beveel Groep 1 in breë trekke aan dat armoede en ongelykheid aangespreek word deur spoedige regstelling van fiskale wanbalanse (en meer spesifiek verlagings in staatsbesteding), die verhoging van rentekoerse ten einde inflasie te bekamp, die liberalisering van die finansiële sektor en verslapping van kapitaalkontrole, spoedige en volledige privatisering van staats-beheerde organisasies en die oopstelling van die ekonomie vir internasionale handel en buitelandse beleggings. Groep 2 fokus ook in hul kritiek op neo-liberale beleid veral op hierdie kwessies (Kanbur, 2001:4). Kanbur se opsomming van die debat sal vervolgens ondersoek word by wyse van 'n bondige oorsig van neo-liberale beleidsvoorskrifte en die kritiek wat deur Groep 2 daarteen uitgespreek word.

2.2.1 Fiskale beleid

Volgens neo-liberale beleidsvoorskrifte moet die staat sy rol in die ekonomie beperk deur die handhawing van streng fiskale dissipline (Sharer, 1999; Klasen, 2001). Hierdie dissipline behels, onder meer, dat die staat sy besteding moet beperk – normaalweg met die implikasie dat minder fondse aan sosiale programme bestee kan word (Tanzi & Schuknecht, 2000:18-19). Hierdie beleidskwessie hou ook verband met die kwessie van belasting, aangesien besteding deur die staat in 'n groot mate deur belastinginkomste gefinansier moet word. Neo-liberaliste is gekant teen die heffing van belasting wat die allokering van voordele in die stelsel verwring en sodoende moontlik 'n demper op ekonomiese inisiatief kan plaas.

Groep 2 is hierteenoor ten sterkste gekant teen die beperkings op staatsbesteding wat in neo-liberale beleid voorgeskryf word, en verwerp veral enige terugsnoeiings in besteding op behuising, gesondheid en werkskepping wat 'n noemenswaardige bydrae kan lewer tot die verhoging van lewenstandaarde van arm persone (Coleman, 1998; Rodrik, 2002). Gevolglik word daar voorgestel dat fiskale dissipline verslap word waar omstandighede (byvoorbeeld akute armoede) dit vereis (George, 1999; Legum, 2003a).

2.2.2 Monetêre beleid en rentekoerse

Volgens neo-liberaliste gee inflasie aanleiding tot stygende verbruikerspryse, die wegkalwing van besparings, die uitvloeï van kapitaal en die ontmoediging van investering (Debelle et al. [1998:1]; Haggard [1991:233-234]). Neo-liberale ekonomiese beleid skryf dus voor dat inflasie bekamp moet word deur hoë rentekoerse, die beperking van nasionale geldvoorraad en beperkings op die besteding van die staat⁴². Hierdie konserwatiewe ekonomiese beleid is veronderstel om stabiele ekonomiese toestande te bevorder wat besparings aanmoedig, beleggersvertroue versterk (en sodoende investering bevorder) en die uitvloeï van kapitaal verhoed (Klasen, 2001:15).

Volgens kritici van die neo-liberale benadering tot monetêre beleid en rentekoerse is dit, veral binne die konteks van ontwikkelende ekonomieë, nie wenslik dat ekonomiese aktiwiteit deur anti-inflasioneëre maatreëls bekamp moet word nie (Coleman, 1998). Daar word geredeneer dat hoë rentekoerse ekonomiese aktiwiteit ontmoedig deur die besteebare inkomste van individue te verlaag. Hierdie beperking van ekonomiese aktiwiteit verlaag ekonomiese groei en veroorsaak uiteindelik 'n styging in werkloosheid (Dawson, 1992:37). Volgens Groep 2 teoretici moet die regering dus as't ware kies tussen hoë inflasie en hoë werkloosheid (Cohen, 2000:252)⁴³. Daar word ook geredeneer dat, hoewel streng monetêre en fiskale beleid oor die laaste tien jaar in sekere kontekste aansienlike belonings gebied het, dit ook soms die opoffering van werksgeleenthede en die onderbenutting van menslike en fisiese produksiekapasiteit impliseer (*Daily Dispatch*, 2000: 16). Daar word daarom gepleit vir 'n meer ekspansionêre beleid wat besteding en beleggings deur middel van laer rentekoerse aanmoedig (Coleman, 1999).

2.2.3 Liberalisering van die finansiële sektor en verslapping van kapitaalkontrole

Volgens neo-liberale teoretici is een van die vernaamste redes vir die gebrek aan ekonomiese prestasie in ontwikkelende lande die gebrek aan beide internasionale en nasionale investering⁴⁴. Investering word beskou as 'n metode om ekonomiese groei aan te moedig deur die befondsing van ekonomiese aktiwiteit (Jaffee, 1998:100; Hernández-Catá, 2002). Finansiële

⁴² Streng fiskale dissipline is dus volgens neo-liberale ekonomie ook noodsaaklik om inflasie te bekamp.

⁴³ Hierdie verhouding vorm die basis van die ekonomiese teorie rondom die Phillips-kromme, wat 'n negatiewe verhouding tussen inflasie en werkloosheid identifiseer (Mohr & Rogers, 1987:342).

liberalisering en die verslapping van kapitaalkontrole word binne hierdie konteks beskou as 'n metode om investering aan te moedig en groei te befonds (Nsouli & Le Gall, 2001; Ajayi, 2001). Mark Mobius (1998:21) redeneer byvoorbeeld dat die liberalisering van finansiële regimes 'n ekonomie “oopstel vir die voordele” van internasionale kapitaalvloeie, en dat dit 'n metode is om die “onsigbare hand” van die mark toe te laat om hulpbronne te allokeer waar dit die mees effektiewe aanwending vind en sodoende groei kan stimuleer⁴⁵.

Groep 2 fokus in hul kritiek op finansiële liberalisering, as 'n dimensie van neo-liberale ekonomiese beleid, op die veronderstelde onstabiliteit van internasionale beleggings. Volgens Neil Coleman (1998) onderwerp die oopstelling van finansiële markte nasionale ekonomieë aan die “whims of 25 year old bankers, gambling in Wall Street, London or Tokyo”. Thomas Friedman (2000:112-142) beskryf internasionale beleggers as 'n “elektroniese trop” wat hul kapitaal met die druk van 'n knoppie kan verskuif. Volgens Borensztein & Gelos (2001) is beleggers veral geneig om in ontwikkelende state (waar hulle minder bekend is met die ekonomiese- en sosio-politiese omstandighede) soos 'n “panic-prone herd” op te tree. Groep 2 teoretici redeneer dat arm persone nie oor die ekonomiese en finansiële kapasiteit beskik om hulself teen die negatiewe effekte van hierdie onstabiliteit te verskans nie, en pleit daarom vir strenger regulering van finansiële en kapitaalmarkte, óf vir die voorsiening van sosiale sekuriteitsnette wat arm persone in hierdie omstandighede kan bystaan (Mason, 2002; Rodrik, 2002; Boughton, 2002; Estevez-Abe, Iversen & Soskice, 2001:145).

2.2.4 Handelsbeleid

Volgens Kanbur behels die sterkste konsensus onder neo-liberale ekonome die oortuiging dat die oopstelling van markte vir internasionale handel en investering die belangrikste kanaal is waardeur ekonomiese groei bevorder kan word⁴⁶. Neo-liberale ekonomiese teorie skryf daarom voor dat lande hul ekonomieë moet oopstel en dat transaksies tussen burgers van verskillende lande moet geskied sonder kostes wat deur die regering gehef word (Berg &

⁴⁴ Die belang van verhoogde investering vir die verbetering van ekonomiese toestande word veral ook in die Suid-Afrikaanse konteks deur menige skrywers beklemtoon (sien byvoorbeeld: Preece [2000], Leuvennink [2001], Van der Walt & de Wet [1992:1], De Wet [1995] en Hattingh [1995]).

⁴⁵ Hierdie argument word ondersteun deur dié van Louis Kasekende (1998:7-11), John Eatwell (1996) en Blinder (1999:57).

⁴⁶ Kevin Watkins (2002) merk in hierdie verband op dat, hoewel ekonome berug is vir hul gebrek aan konsensus, daar algemeen aanvaar word dat die oopstelling van markte vir internasionale handel groei stimuleer, en sodoende armoede verlig.

Krueger [2002⁴⁷], Sharer [1999], Klasen [2001:16]). Voorstanders van neo-liberale ekonomiese beleid argumenteer boonop dat ontwikkelende lande se enigste hoop om hul lewenstandaarde te lig, in volle intergrasie in die internasionale mark deur die verlaging van tariewe en die verwydering van handelsbeperkings lê (Wade [2001], Eatwell [1996], Hernández-Catá [2002]). Volgens Berg & Krueger (2002) moet kostes/ beperkings op internasionale transaksies (byvoorbeeld tariewe, nie-tarief beperkings, binnelandse inhoudsvereistes, veiligheid- en gesondheidsregulasies) vermy word omdat dit markseine verwing, en sodoende die effektiwiteit van ekonomiese aktiwiteite belemmer⁴⁸. Berg & Krueger (2002) wys ook daarop dat die oopstelling van markte vir internasionale handel die basis kan lê vir 'n meer uitvoer-gebaseerde ekonomiese benadering. Hierdie benadering gee nasionale produsente toegang tot 'n groter mark en bied dus meer geleenthede vir groei (Berg & Krueger, 2002). Daar word boonop bevind dat uitvoer-georiënteerde maatskappye in 'n meer kompeterende omgewing funksioneer, wat effektiwiteit en produktiwiteit bevorder. Hierdie argument geld ook waar buitelandse kompetisie 'n meer kompeterende omgewing vir plaaslike besighede skep⁴⁹ (Berg & Krueger, 2002).

Diegene wat gekant is teen die oopstelling van markte vir internasionale kompetisie redeneer dat sodanige oopstelling nasionale ekonomieë meer kwesbaar maak vir veranderinge in relatiewe internasionale pryse (World Bank [2000], Lundberg & Milanovic [2000], Greenaway & Morgan [1998]). Daar word dan ook weer genoem dat armes in 'n swakker posisie is om hulself teen die moontlike negatiewe effekte van veranderinge te verskans of te beskerm, en dat hul sosio-ekonomiese welstand dus in 'n groter mate deur veranderinge in die internasionale mark geraak word (World Bank [2000], Martin & Schumann [1996:145-160]). Groep 2 beklemtoon ook die feit dat industrieë wat voorheen deur die regering beskerm is (byvoorbeeld deur middel van tariewe of kwotas op die invoer van bepaalde produkte) nie te midde van die sterker kompetisie in 'n oop handelsomgewing sal oorleef nie. Hierdie mislukkinge kan dan

⁴⁷ Volgens Berg & Krueger (2002) is daar "near-consensus" onder ekonome dat handelsliberalisering bevorderlik is vir groei en armoedeverligting. In 'n kritiese oorsig van studies wat oor die laaste 15 jaar oor die onderwerp gedoen is, is bevind dat lande met vry/ oop handelsregimes gekenmerk word deur hoër produktiwiteit, 'n toename in inkomste per capita, en hoër gemiddelde groeikoerse. Die graad van "oopenheid" is hier bepaal deur te kyk na beide die beperkings wat deur regerings op internasionale transaksies geplaas word, sowel as uitkoms-gebaseerde maatstawwe, soos die aandeel van uit- en invoere in BBP (Bruto Binnelandse Produk) (Berg & Krueger, 2002).

⁴⁸ Sien in hierdie verband ook Ajayi (2001) en Yusuf (1999).

⁴⁹ Daar word in hierdie verband ook genoem dat die verhoging van die produktiwiteit en effektiwiteit van produsente die oneffektiewe aanwending van hulpbronne (en dus die negering van moontlike ekonomiese wins) verhoed.

weer bydra tot stygings in werkloosheid en gevolglik ook armoede (Greenaway & Morgan, 1998:115-116). Hierdie argumente figureer by uitstek in arbeidsintensiewe sektore (byvoorbeeld die landbousektor en die klere- en tekstielbedryf) wat verantwoordelik is vir die absorbering van 'n groot persentasie van ongeskoolde arbeiders in ontwikkelende ekonomieë. Daar word ook genoem dat plaaslike besighede blootgestel word aan kompetisie van geïndustrialiseerde lande wat soms omvattende subsidies en bystand van hul onderskeie state ontvang⁵⁰. Kompetisie vind dus nie op 'n gelyke voet plaas nie, en plaaslike besighede loop 'n groter risiko om te misluk.

Berg & Krueger (2002) (as deel van Groep 1) erken hierdie bedreiging vir die voortbestaan van binnelandse industrieë te midde van buitelandse kompetisie, maar redeneer dat daar eerder gepoog moet word om “bedreigde industrieë” internasionaal kompetierend te maak. Dollar (2001:17-18) merk in hierdie verband op dat dit te midde van die groter ekonomiese groei (en stygings in nasionale inkomste) wat in 'n ongereguleerde markomgewing gegenereer kan word vir die regering moontlik is om die “verloorders” in die proses van liberalisering deur middel van sosiale besteding te ondersteun. Sodanige ondersteuning strook egter nie met 'n suiwer neo-liberale benadering nie, maar getuig eerder van 'n meer sosiaal-demokratiese benadering, waarin die voordele van die mark ontgin word terwyl die staat, deur middel van beperkte inmenging in die ekonomie, verswakings in die sosio-ekonomiese omstandighede van groepe wie se behoeftes nie deur die stelsel aangespreek word nie, verhoed⁵¹.

2.2.5 *Privatisering*

Volgens neo-liberale ekonomiese teorie spruit die motivering vir effektiewe ekonomiese aktiwiteit uit die moontlikhede vir belonings/ wins wat in 'n kompeterende omgewing beskikbaar is. Daar word dan ook geredeneer dat hierdie motivering afwesig is waar die staat as deelnemer tot die ekonomie toetree, en dat die staat dus 'n oneffektiewe ekonomiese akteur

⁵⁰ Volgens Ahmed (2002) is ongelyke toegang tot ontwikkelingshulp, proteksionistiese handelsbeleide en landbousubsidies in geïndustrialiseerde lande een van die vernaamste redes vir die “mislukking” van neo-liberale ekonomiese beleid in ontwikkelende lande. Hierdie argument word ondersteun deur Hans Peter Lankes (2002) en Margaret Legum (2002a).

⁵¹ Hierdie argument sluit aan by die van Estevez-Abe, Iversen & Soskice (2001), wat van mening is dat die markmislukkings wat soms te midde van die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid na vore kom deur middel van gefokusde sosiale programme aangespreek moet word.

is (N'Diaye, 2001)⁵². Neo-liberale ekonomiese beleid skryf dus voor dat staatsbeheerde funksies en staatsorganisasies so spoedig moontlik geprivatiseer moet word (Klasen [2001:15], Legum [2002:11]). Sodanige privatisering kan ook bydra tot die verlaging van staatsuitgawes waar funksies wat nie op 'n winsgewende basis deur die staat vervul kan word nie deur die privaatsektor oorgeneem kan word (N'Diaye, 2001).

Die aard en tempo van privatisering wat deur neo-liberalisme voorgeskryf word, word deur Groep 2 teengestaan. Daar word onder meer genoem dat privatisering dikwels gepaard gaan met die rasionalisering van organisasies, wat lei tot 'n verlies in werksgeleenthede (en sodoende moontlik bydra tot armoede), en dat geprivatiseerde organisasies dikwels poog om hul kompeterende posisie te versterk deur die verlaging van lone (wat ook tot armoede kan bydra) (Legum, 2003a). Hierdie kritiek kom veral na vore in die konteks van die privatisering van openbare dienste (byvoorbeeld elektrisiteitsvoorsiening en telekommunikasiedienste) wat redelik arbeidsintensief is, en veral ongeskoolde arbeiders in diens neem. Daar word ook genoem dat die hoë kapitaalinsette wat met die lewering van sommige dienste gepaard gaan natuurlike monopolieë skep wat die bestaan van 'n kompeterende mark onmoontlik maak (George, 1999). Die redenasie is dus dat dit meer wenslik is dat sodanige dienste deur die staat verskaf word, wat nie noodwendig die monopolistiese aard van die mark sal uitbuit nie (George, 1999)⁵³.

2.2.6 Algemene punte van kritiek

Groep 2 verwys ook in hul kritiek op die kapasiteit van neo-liberalisme om ekonomiese groei tot voordeel van almal te genereer na die verskynsel van “werklose groei” (“jobless growth”). Die klemverskuiwing in die globale ekonomie vanaf die produksie-sektor na die diensesektor (wat minder arbeids-intensief is), en voortdurende verbeteringe in tegnologie (wat die arbeidsvereistes van produksie verlaag)⁵⁴ veroorsaak dat ekonomiese groei kan plaasvind sonder enige gepaardgaande stygings in indiensname (Legum, 2002:14).

⁵² Paul Krugman (1994:31) wys daarop dat lande (anders as besighede) nie bankrot verklaar kan word nie, en dus effektief geen duidelik gedefinieerde “bottom line” het nie. Die afwesigheid van hierdie “bottom line” verwyder die staat se motivering vir ekonomiese kompetendheid.

⁵³ Susan George (1999) noem hierdie toestand waar besighede in 'n monopolistiese markomgewing in 'n posisie is om pryse vir 'n diens na wense te verhoog 'n “strukturele markmislukking”, en redeneer dat natuurlike monopolieë die aanvanklike rede was waarom die staat gekies het om sekere dienste self te lewer.

⁵⁴ Vir 'n insiggewende bespreking van die aard van werk en veranderinge in die sektorale samestelling van die nuwe ekonomie, sien Manuel Castells (1996:201-326).

Waar werkloosheid beskou word as een van die vernaamste oorsake van armoede, is dit dus duidelik dat ekonomiese groei in hierdie konteks ook nie noodwendig sal bydra tot die verligting van armoede nie. Daar word daarom geargumenteer dat die lot van die armes deur meer daadwerklike staatsoptrede aangespreek behoort te word (Rodrik, 2002).

'n Tweede algemene punt van kritiek teen neo-liberalisme is die inherente onstabiliteit/onvoorspelbaarheid van die stelsel (James [1999], Minton-Beddoes [1995:125], Daouas [2001])⁵⁵. Daar word veronderstel dat ekonomiese stelsels wat deur markkragte gelei word en waarin die kapasiteit van state om ten tye van ekonomiese krisis in te gryp, beperk word meer onstabiel is as stelsels wat (selfs in 'n baie geringe mate) deur die staat gereguleer word. Daar word veral klem geplaas op die potensiële negatiewe effekte van ekonomiese krisis op ekonomiese ontmagtigdes. Baldacci, de Mello & Inchauste (2002) noem byvoorbeeld dat die reaksies op ekonomiese krisis (waaronder besnoeiing van sosiale programme en openbare oordragte, verlaging in lone en salarisse en die implementering van strenger monetêre en fiskale beleide) geneig is om die lot van armes te versleg. Daar word daarom gevra vir 'n groter mate van regulering deur die staat om ekonomiese siklusse te stabiliseer.

Groep 2 noem ook in hul kritiek op neo-liberalisme dat dit dikwels sonder inagneming van spesifieke kontekstuele omstandighede geïmplementeer word. Daar word in hierdie verband gepleit vir 'n meer genuanseerde implementering van ekonomiese beleid, waarin die aard van die konteks van implementasie meer pertinent in ag geneem word. Selfs voorstanders van neo-liberalisme is egter soms geneig om hul beleidsaanbevelings te kwalifiseer. Sodanige "kwalifisering" van beleidsaanbevelings is veral sigbaar waar neo-liberale ekonome verwys na die institusionele vereistes vir die sukses van neo-liberale beleid. Berg en Krueger (2002) merk in hierdie verband op dat groeikoerse in verskillende lande noemenswaardig deur hul institusionele kwaliteit beïnvloed word⁵⁶. Omdat institusionele kwaliteit sterk korreleer met die graad van oopheid in 'n land is dit moeilik om die effek van die twee faktore van mekaar te isoleer.

⁵⁵ Hierdie onstabiliteit is wel hierbo met verwysing na finansiële liberalisering en die liberalisering van handel bespreek. Die onstabiliteit van ekonomiese stelsels wat hoofsaaklik deur markkragte gelei word, word egter ook deur Groep 2 beskou as 'n meer algemene swakpunt van die stelsel en word as sulks hier bespreek.

⁵⁶ Institusionele kwaliteit word gedefinieer as die effektiwiteit van die staatsinstellings soos die wetgewer, die regsbank, monetêre owerhede, ensovoorts (Berg & Krueger, 2002).

Die algemene tendens is egter dat hoër institusionele kwaliteit hoër produktiwiteit en ekonomiese groei bevorder. Waar hierdie institusionele kwaliteit ontbreek kan die korrelasie tussen oopheid en ekonomiese prestasie ook verswak.

Hierdie bevindinge rakende die belang van institusionele kwaliteit word bevestig deur Robert Wade (2001a) in sy artikel *Global Inequality: Winners & Losers* waarin hy bevind dat die dele van die wêreld waar ekonomiese beleid tot dusver geen noemenswaardige bydra tot verbeteringe in lewenstandaarde kon maak nie (waaronder Afrika, die Midde-Ooste, Sentraal Asië en Rusland) gekenmerk word deur 'n gebrek aan effektiewe regeringinstellings. Daar word dus implisiet erken dat neo-liberale ekonomiese beleid nie in alle kontekste ewe effektief is nie. Daar word ook spesifiek verwys na die belang van sosiale en politieke stabiliteit om beleggings na ontwikkelende lande te lok (Ajayi [2001], Gondwe [2001]). Waar hierdie stabiliteit ontbreek is dit onwaarskynlik dat die moontlike voordele van neo-liberalisme 'n land sal bereik. Volgens Seyni N'Diaye (2001) beskik ontwikkelende lande dikwels ook nie oor die menslike hulpbronne wat noodsaaklik is vir kompetenderheid in die moderne globale ekonomie nie⁵⁷. Die sukses van neo-liberalisme word dus ook hierdeur beperk.

2.3 Basiese aannames onderliggend aan neo-liberale beleidsvoorskrifte en die kritiek daarop

Volgens Ravi Kanbur (2001) is die uiteenlopende evalueringe van neo-liberalisme onder meer te wyte aan die verskillende aannames waarop Groep 1 en 2 hul beskouing van die ekonomiese realiteit baseer. Daar is veral twee aannames wat uit die analise van neo-liberale ekonomiese beleidsaanbevelings en die vernaamste kritiek daarteen na vore kom. Die eerste hiervan behels verskillende aannames rakende die aard van die mark, en die tweede het te make met uiteenlopende aannames rakende die wyse waarop ekonomiese voordele in die mark versprei word.

Neo-liberale beleidsaanbevelings weerspieël die oortuiging dat ekonomiese besluite deur "private ekonomiese agente" in 'n vry, ongeïnhibeerde markomgewing geneem moet word (Wade, 2001). Hierdie oortuiging word gebaseer op die aanname dat slegs die individuele behoefte aan wins en prestasie die basis vir effektiewe ekonomiese aktiwiteit kan vorm. Enige

inmenging in individuele besluitnemingsprosesse, en die verspreiding van voordele wat uit ekonomiese aktiwiteit of prestasie verdien kan word, verwyder of verwing die insentief vir effektiewe ekonomiese aktiwiteit en beperk sodoende die effektiwiteit van die stelsel as geheel. Feitlik alle neo-liberale beleidsaanbevelings is daarom daarop gemik om die rol van die staat (beide as deelnemer en reguleerder) in die ekonomie te beperk. Daar word verder veronderstel dat die ekonomiese groei wat in hierdie ongereguleerde stelsel gegenereer kan word uiteindelik ook minder bevoorregte lede van die samelewing sal bereik (Berg & Krueger, 2002). Armoede en ongelykheid hoef dus nie pertinent aangespreek te word nie, maar sal opgelos word namate groei in die stelsel gegenereer word (Nsouli & Le Gall, 2001)⁵⁷.

Die aanname dat die ekonomie op sy mees effektiewe vlak funksioneer wanneer daar nie met ekonomiese aktiwiteite en besluite ingemeng word nie, sluit ook aan by die neo-liberale aanname van die self-regulerende kapasiteit van die mark. Volgens neo-liberale ekonomiese teorie word ekwilibrium in die ekonomie bereik wanneer alle produksiefaktore hul gepaste prysvlakke bereik. Daar word verder veronderstel dat prysvlakke geleidelik by veranderinge in ekonomiese toestande sal aanpas, en sodoende 'n stabiele (of minstens voorspelbare) omgewing vir ekonomiese aktiwiteit sal skep. Waar ekonomiese toestande skielik verander (byvoorbeeld ten tye van ekonomiese skokke) word daar daarom ook aanbeveel dat die mark toegelaat moet word om vrylik tot ekwilibrium te herstel, aangesien enige inmenging markseine sal versteur en tot die oneffektiewe aanwending en verdeling van hulpbronne sal lei.

In hul kritiek op neo-liberale ekonomiese beleid, verwerp Groep 2 die neo-liberale aanname dat ekonomiese voordele (soos wat dit in 'n vry, ongeïnhibeerde markomgewing gegenereer word) noodwendig alle lede van die samelewing bereik (Ames, Bhatt & Plant, 2002). Daar word daarom vereis dat die staat soms moet ingryp om 'n bepaalde minimum lewenstandaard aan minder bevoorregte persone te voorsien. Die aanname dat die mark 'n self-regulerende meganisme is, word ook ontken, of daar word geargumenteer dat, hoewel die mark moontlik oor die langtermyn 'n vlak van ekwilibrium sal bereik, daar ook ten tye van die aanpassingstydperk in die behoeftes van minder-bevoorregtes voorsien moet word. Daar word

⁵⁷ Hierdie argument word ondersteun deur dié van Stephan Klasen (2001:10) en Samir Radwan (1998:485-502).

⁵⁸ Volgens Nsouli & Le Gall (2001) is die volgehoue armoede in Sub-Sahara Afrika nie die gevolg van 'n swakheid in die neo-liberale ekonomiese beleide wat daar geïmplementeer word nie, maar is ekonomiese groei in die streek bloot nog nie genoegsaam om 'n noemenswaardige verskil aan armoede te maak nie.

daarom vereis dat die staat soms as deelnemer of reguleerder tot die mark moet toetree⁵⁹. Daar word dus geïmpliseer dat armoede en ongelykheid nie noodwendig deur neo-liberale ekonomiese beleidsmaatreëls aangespreek sal word nie, maar spesifiek in beleid geteiken moet word⁶⁰. Groep 2 teoretici wys ook daarop dat neo-liberale opvattinge aangaande die oneffektiewe gevolge van staatsinmenging in die mark nie geldig is in 'n globale ekonomiese omgewing waar menigte suksesvolle nasionale ekonomieë deur 'n sterk staat gevestig en in stand gehou word nie (Coleman, 1998)⁶¹.

Daar kan ook ten slotte opgemerk word dat die kritici van neo-liberalisme (dus: Groep 2) dikwels daarvan beskuldig word dat hulle geen alternatief aanbied vir die beleid wat hulle verwerp nie. Dit het egter uit die analisering van hierdie kritiek duidelik geword dat menige kritici nie noodwendig ten gunste is van alternatiewe ekonomiese beleide nie. Daar word eerder aandag gevestig op die swakpunte van die neo-liberale stelsel (met spesifieke verwysing na die impak daarvan op ekonomiese ontmagtides), en uiteindelik gepleit vir aanpassings in benaderings tot spesifieke beleidskwessies (waar daar geredeneer word dat huidige beleidsbenaderings die moontlikheid van ekonomiese groei tot voordeel van almal beperk). Waar neo-liberalisme onsuksesvol is, word daar ook gepleit vir die implementering van ondersteunende sosiale beleide wat die negatiewe impak wat neo-liberale beleide op spesifieke persone of groepe kan hê, versag. Hierdie kwessie sal weer in afdeling 2.5 bespreek word.

Om verdere lig te werp op die redes vir die uiteenlopende evalueringe van die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid sal daar nou gekyk word na moontlike verklarings vir die uiteenlopende resultate van kwantitatiewe analyses deur Groepe 1 en 2.

⁵⁹ Volgens George Soros (1998:20) kan enige moontlike voordele van globalisering en neo-liberale ekonomiese beleid slegs realiseer indien dit vergesel word van daadwerklike pogings om die tekortkominge in die stelsel aan te spreek. Waar Groep 1 teoretici dus sou redeneer dat wanbalanse of tekortkominge in die mark op die mees effektiewe wyse deur die markmeganisme self reggestel sal word, is Groep 2 teoretici (soos Soros) van mening dat eksterne inmenging in die mark wel soms nodig is om die volhoubaarheid van die stelsel te verseker. Soros (1998:22) identifiseer boonop eksplisiet die ongelyke verdeling van voordele uit die globale kapitalistiese stelsel (soos moontlik gemaak deur die neo-liberale ekonomiese beleide van state) as so 'n tekortkoming wat om regstelling van buite die mark pleit.

⁶⁰ Die belang van die tekening van armoede en ongelykheid in ekonomiese beleid word ook beklemtoon deur Dani Rodrik (2002) Stephan Klasen (2001:19) Sataj Aziz (1998:503-506).

⁶¹ Daar word in hierdie verband spesifiek verwys na die sosiale demokrasie in hedendaagse Brittanje, waar 'n omvattende program van sosiale ondersteuning parallel met 'n neo-liberale ekonomiese beleid geïmplementeer word, en die sukses van die Chinese ekonomie, waar die staat selfs te midde van die aanvaarding van 'n neo-liberale ekonomiese beleid steeds 'n sentrale rol in die ekonomie bly speel.

2.4 Moontlike verklarings vir die uiteenlopende resultate van kwantitatiewe analyses deur Groepe 1 en 2

2.4.1 Tydsraamwerke

Ravi Kanbur (2001:9-10) het bevind dat Groep 1 in die evaluering van beleid en die impak daarvan op armoede en ongelykheid geneig is om 'n medium-termyn tydsraamwerk te aanvaar. Studies van korrelasies tussen veranderlikes is longitudinaal van aard en dek normaalweg 'n tydperk van 5 tot 10 jaar. Daar word ook in die evaluering van beleid aanvaar dat bepaalde kort-termyn skokke en verhoogde kwesbaarheid van sekere groepe en sektore onvermydelik is, en dat moontlike negatiewe kort-termyn gevolge nie die implementering van beleid moet verhoed nie. Volgens Kanbur (2001:10) erken Groep 1 wel dat sosiale veiligheidsnetten soms nodig is om die negatiewe gevolge van beleid oor die kort-termyn te bekamp. Hierdie erkenning impliseer egter nie dat daar in die afwesigheid van dergelike veiligheidsnetten aanbeveel sou word dat die implementering van beleide met kort-termyn negatiewe gevolge gestaak moet word nie. Groep 1 sou eerder poog om teenstanders van beleid te oortuig dat die beleid oor die medium-/ langer termyn voordelig sal wees en dat kort-termyn negatiewe gevolge daarom aanvaar moet word (Kanbur, 2001:10).

Volgens die studie deur Ravi Kanbur (2001) het Groep 2 beide 'n baie kort- en 'n heelwat langer termyn benadering tot die evaluering van die sukses van ekonomiese beleid. Hierdie groep is volgens Kanbur veral meer ingestel op die kort-termyn effek wat ekonomiese beleid op armes en minder bevoorregte groepe het. Die onderliggende argument is dat die ongewenste, dikwels haglike, omstandighede waarin armes woon en die negatiewe effek van bepaalde beleidsmaatreëls op hierdie groepe nie oor die kort-termyn geïgnoreer kan word met die hoop op moontlike verbetering in hierdie omstandighede oor die medium-/ langer termyn nie. Anders as in die geval van Groep 1 (soos hierbo bespreek) vereis Groep 2 daarom dat beleidsmaatreëls met moontlike negatiewe kort-termyn gevolge nie geïmplementeer word tensy dit vanuit die staanspoor vergesel word van die nodige sosiale sekuriteitsnetten om die moontlike negatiewe impak op arm persone of minder bevoorregte groepe te verhoed nie (Kanbur, 2001:10). Kanbur (2001:9-10) merk egter ook op dat persone in Groep 2 wat beleid vanuit 'n omgewings-perspektief evalueer dit op 'n baie meer langtermyn basis doen. Waar so 'n perspektief voorkeur geniet word daar veral aandag gegee aan die kapasiteit van die omgewing om huidige of beoogde vlakke van ekonomiese aktiwiteit te akkomodeer en die

volhoubaarheid van ekonomiese groei oor 'n tydperk van 50 tot 100 jaar. Waar daar hier hoofsaaklik gefokus word op die effek van ekonomiese beleid op armoede en ongelykheid (eerder as 'n breër perspektief wat die effek van beleid op die omgewing ook in ag neem) sal daar egter gekonsentreer word op Kanbur se bevinding dat Groep 2 'n meer kort-termyn oriëntasie het wat die onmiddellike impak van beleid op alle persone (en spesifiek armes en minder-bevoorregtes) in ag neem.

Nadere ondersoek van die literatuur wat tot die gevolgtrekking kom dat daar 'n positiewe korrelasie tussen liberalisering en armoede-verligting en 'n afname in ongelykheid bestaan, of dat liberalisering minstens nie bydra tot ongelykheid en armoede nie, bevestig Kanbur se bevindinge met betrekking tot Groep 1 se keuse van tydsraamwerke. Groep 1 maak oor die algemeen meer gebruik van tydreeksdata wat 'n tydperk van 10 jaar of meer dek. Hierdie langtermyn benadering word gebruik in studies wat 'n positiewe verband tussen die liberalisering van handel en ekonomiese groei identifiseer (byvoorbeeld: Frankel & Romer [1999], Dollar [2001], Dollar en Kraay [2001a en 2001b] en Sachs en Warner [1995]) sowel as studies wat die positiewe effek van vrye finansiële en kapitaalmarkte op ekonomiese groei beklemtoon (byvoorbeeld: Dollar [2001], Kasekende [1998] en Mobius [1998]). Soos genoem in die literatuuroorsig in Hoofstuk 1, is daar ook menigte skrywers (waaronder: Berg & Krueger [2002], Agénor [2002], Collier & Dollar [2001a] en Dollar & Kraay [2001a]) wat bewyse lewer van die positiewe verband tussen armoedeverligting en ekonomiese groei wat deur ekonomiese liberalisering moontlik gemaak word. Hierdie skrywers maak ook in hul studies van 'n medium- na langtermyn benadering gebruik. Skrywers wat veranderinge in armoedevlakke en die persentasie van die wêreldbevolking wat in armoede leef oor die medium- na langtermyn ondersoek (byvoorbeeld: Sala-i-Martin [2002] en Deaton [2002]), vind ook 'n afname in absolute en proporsionele syfers van armoede.

'n Soortgelyke medium- na langtermyn benadering word gevolg deur skrywers wat die verband tussen liberale ekonomiese beleid en ongelykheid ondersoek. In sy 2001 studie oorweeg David Dollar veranderinge in vlakke van ongelykheid en die impak van ekonomiese beleid op armes oor 'n tydperk van 20 jaar (van 1980 tot 2000). Dollar (2001) bevind in hierdie studie dat daar geen duidelike verband tussen ekonomiese liberalisering en veranderinge in vlakke van ongelykheid bestaan nie, en dat daar geen bewyse is dat arm persone disproporsioneel deur liberalisering benadeel word nie. Ook Sala-i-Martin (2002) (wat bevind

het dat hoewel ongelykheid binne sommige lande toegeneem het daar geen breër tendens geïdentifiseer kan word wat 'n verband tussen die implementering van liberale ekonomiese beleid en toenames in ongelykheid bewys nie) oorweeg ekonomiese data oor 'n tydperk van 20 tot 30 jaar. Ander Groep 1 teoretici wat 'n medium- tot langtermyn benadering gebruik in hul studies wat die afwesigheid van 'n verband tussen groeiende ongelykheid en die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid beklemtoon sluit in: Mason (2002), Greenaway (2001) en Collier en Dollar (2001).

Wanneer daar gekyk word na die tydsraamwerke wat deur Groep 2 ingespan word, is die ondersteuning vir Kanbur se bevindinge egter swakker. Samir Amin (1997) bevind byvoorbeeld dat die implementering van liberale ekonomiese beleid sedert die 1980's (dus: oor 'n tydperk van ongeveer 17 jaar) in sekere lande noemenswaardig bygedra het tot 'n verswakking in die ekonomiese posisie van armes. Margaret Legum (2002) oorweeg data vanaf 1980 en 1990 (dus oor 'n tydperk van 10 tot 20 jaar) om haar kritiek teen neo-liberale ekonomiese beleid te staaf, en Cornia & Court (2001) het bevind dat ongelykheid in die meeste lande tussen 1980 en 2000 gestyg het. Ook James Galbraith (2002) gebruik in sy studie, wat 'n algemene styging in ongelykheid op 'n nasionale en internasionale vlak identifiseer, data vanaf die vroeë 1980's – wat dus getuig van 'n relatiewe langtermyn oriëntasie. Robert Hunter Wade (2001) het boonop van 'n hele aantal maatstawwe van ongelykheid gebruik gemaak om uiteindelik te bewys dat daar oor die afgelope ± 20 jaar 'n algemene styging in ongelykheid plaasgevind het. Lant Pritchett (1997) volg selfs 'n meer langtermyn benadering, deur te kyk na data vanaf so vroeg as 1870 ter ondersteuning van sy argument dat daar 'n algemene styging in ongelykheid tussen lande plaasgevind het.

Dit wil dus voorkom asof soortgelyke tydsraamwerke deur Groep 1 en 2 ingespan word in hul navorsing oor die verband tussen ekonomiese liberalisering en veranderinge in armoede en ongelykheid. Kanbur se opmerking dat Groep 2 'n meer kort-termyn oriëntasie toon in hul evaluering van die onmiddellike impak van beleid op alle persone word wel in 'n mate bevestig waar Groep 2 huidige vlakke van armoede en ongelykheid inspan om op 'n normatiewe vlak vir die aanpassing van huidige ekonomiese beleid te pleit (sien byvoorbeeld Legum, 2002). In hierdie geval is die argument egter nie dat die langtermyn effek van ekonomiese beleid geïgnoreer moet word, of dat armoedeverligting en die vermindering van ongelykheid ten koste van langtermyn ekonomiese vooruitgang aangepak moet word nie. Daar word eerder

gevra dat daar 'n metode gevind moet word om volhoubare ekonomiese groei te bevorder te midde van daadwerklike pogings om ongelykheid en die lot van armes (ook oor die korttermyn) aan te spreek. Kanbur blyk ook korrek te wees in sy argument dat Groep 1 in hul evaluering van beleid erken dat bepaalde skokke en verhoogde kwesbaarheid van bepaalde groepe en sektore onvermydelik is⁶². Selfs lede van Groep 1 wat 'n onwrikbare geloof het in die sukses van neo-liberalisme om ekonomiese groei tot voordeel van almal te genereer (waaronder: David Dollar, wat hierdie argument reeds in etlike navorsingstudies met kwantitatiewe bewyse ondersteun het) erken egter dat hierdie beleid vergesels moet word van die nodige sosiale sekuriteitsnette om die negatiewe kort-termyn effek daarvan op armes te verlig (Dollar, 2001:17).

2.4.2 Die gebruik van statistiek

Ten opsigte van die statistiek wat deur verskillende groepe ter ondersteuning van hul argumente aangebied word, het Kanbur (2001:6-9) verder bevind dat Groep 1 en Groep 2 op verskillende vlakke van aggregering werk en daarom uiteenlopende resultate aflei uit wat veronderstel is om 'n objektiewe realiteit te wees. Groep 1 teoretici is byvoorbeeld tradisioneel meer geneig om gebruik te maak van statistiek wat gemiddeldes gebruik om veranderinge in ekonomiese aanwysers te meet. Ekonomiese groei word byvoorbeeld slegs in terme van veranderinge in die BBP gemeet. Groep 2 teoretici is hierteenoor meer ingestel op die effek van beleid op bepaalde groepe (byvoorbeeld armes), en gee daarom meer aandag aan data wat voorsiening maak vir die ongelykhede tussen groepe. Die effek van 'n bepaalde beleid op die lot van armes sal byvoorbeeld bepaal word deur te kyk na veranderinge in die gemiddelde inkomste van verskillende inkomste-klasse. Volgens Kanbur (2001:6) is hierdie probleem (van gemiddelde vs meer gefokusde/ spesifieke statistieke) egter grootliks opgelos en is dit algemene praktyk vir Groep 1 teoretici om ook ander indikatore van veranderinge in inkomstevlakke (byvoorbeeld veranderinge in die hoeveelheid persone wat onder 'n bepaalde armoede-grens lewe of veranderinge in die proporsie van die samelewing wat as arm beskou kan word) in ag te neem.

⁶² Sien byvoorbeeld: Dollar (2001:17).

Kanbur se bevindinge in hierdie verband word bevestig deur nadere ondersoek van die literatuur. Hoewel lede van Groep 1 soms uitsluitlik na die impak van neo-liberalisme op gemiddelde groeikoerse kyk (byvoorbeeld: Frankel & Romer [1999], Sachs & Warner [1995], Dollar & Kraay [2001a en 2001b] en Dollar [2001]), word daar in die literatuur wat korrelasies tussen die implementering van neo-liberale beleide en veranderinge in vlakke van armoede en ongelykheid ondersoek ook spesifiek aandag gegee aan ander indikatore van veranderinge in inkomstevlakke. Berg & Krueger (2002) kyk byvoorbeeld na afnames in die persentasie van die wêreldbevolking wat as arm beskryf kan word, terwyl Agénor (2002), Collier & Dollar (2001) en Dollar & Kraay (2001a) ook spesifiek die impak van ekonomiese liberalisering op armes ontleed. Ook Dani Rodrik (2002) gee aandag aan veranderinge in die hoeveelheid mense wat in armoede leef in lande wat neo-liberale ekonomiese groei nastreef, en Sala-i-Martin (2002) kyk na veranderinge in die proporsie van die wêreldbevolking wat op minder as \$1 'n dag lewe. Groep 1 gee boonop toenemend ook aandag aan die impak van ekonomiese beleid op vlakke van ongelykheid⁶³. Groep 2 maak gebruik van soortgelyke maatstawwe van armoede en ongelykheid⁶⁴. Die redes vir verskille in resultate moet dus elders lê.

Kanbur skryf die verskille in Groep 1 en 2 se evaluering van die sukses van neo-liberale makro-ekonomiese beleid toe aan verskille in die aantal en tipe veranderlikes wat in ag geneem word en verskille in die eenhede van analise. Hy merk byvoorbeeld op dat Groep 2 dikwels vereis dat daar ook aandag gegee moet word aan verandering in openbare besteding ten einde werklike veranderinge in die welsynsvlakke van die bevolking te bepaal. Persone wat 'n stygende jaarlikse inkomste het kan byvoorbeeld effektief slegter daaraan toe wees indien openbare besteding in hul omgewing in die betrokke tydperk afgeneem het. Hierdie effek word volgens Kanbur nie deur die huishoudelike opnames, wat meestal deur Groep 1 gebruik word, opgetel nie. Samir Amin (1997) se bevinding dat neo-liberalisme noemenswaardig bygedra het tot 'n verswakking in die ekonomiese posisie van armes verwys wel (in lyn met Kanbur se bevinding) na 'n meer algemene verswakking in die lewenstoestande van armes, eerder as 'n noodwendige afname in hul vlakke van inkomste. Amin se analise is egter ook meer kwalitatief van aard, en veranderlikes wat getuig van die sogenaamde "breër" benadering tot die bepaling van

⁶³ Sien byvoorbeeld: Dollar (2001), Sala-i-Martin (2002), Mason (2002), Greenway (2001) en Collier & Dollar (2001).

veranderinge in die lot van armes word nie spesifiek gekwantifiseer nie. Dit is ook belangrik om in gedagte te hou dat Kanbur se analise gebaseer is op ekstensiewe konsultasie met akademië, beleidmakers en belangegroepe (insluitende verteenwoordigers van verskillende internasionale finansiële instellings, die Verenigde Nasies, verskillende regerings, akademiese instellings, hulpverleningsagentskappe en nie-regerings organisasies) en nie noodwendig slegs op verskille tussen die kwantitatiewe analises van verskillende groepe fokus nie. Dit is dus moontlik dat Groep 2 die kapasiteit van neo-liberalisme om ekonomiese groei tot voordeel van almal te genereer in twyfel trek op grond van hul daaglikse ervaring van die lot van armes en op 'n intuïtiewe vlak voel dat armoede nie noodwendig afgeneem het nie⁶⁵. Hierdie intuïtiewe evaluering van die situasie getuig wel van 'n breër benadering tot armoede, maar kan egter nie dien as bewys dat die evaluering van 'n breër spektrum van veranderlikes noodwendig tot die gevolgtrekking lei dat die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid 'n negatiewe impak op die welsyn van armes het nie.

Dit is ook interessant om te kyk na die moontlikheid dat Kanbur se bevinding van Groep 2 se meer omvattende benadering tot maatstawwe van armoede ge-ekstrapoleer kan word, om ook te verwys na die moontlikheid dat Groep 2 ook meer veranderlikes in hul maatstawwe van ongelykheid insluit. Nadere ondersoek van die literatuur oor die onderwerp lewer egter geen bewyse ter ondersteuning van hierdie ekstrapolasie nie. Groep 2 teoretici wat veranderinge in vlakke van ongelykheid ondersoek (waaronder: Cornia & Court [2001], Galbraith [2002], Pritchett [2002] en Wade [2001]) kyk hoofsaaklik na ongelykhede in vlakke van inkomste, wat dus eerder getuig van 'n beperkte benadering tot sosio-ekonomiese veranderlikes – soortgelyk aan dié van Groep 1.

Verskillende interpretasies van die ekonomiese realiteit ontstaan ook uit verskille in die eenhede van analise wat deur Groep 1 en Groep 2 ingespan word. Volgens Kanbur (2001:7) is Groep 1 meer geneig om ekonomiese data op 'n nasionale basis te hanteer as om onderskeid te tref tussen verskillende streke of provinsies of die dikwels uiteenlopende ekonomiese omstandighede in stede en die platteland. Groep 2 pleit in hierdie verband vir meer genuanseerde interpretasies van ekonomiese data en vra dat daar voorsiening gemaak word vir

⁶⁴ Sien byvoorbeeld: Amin (1997), Legum (2002), Cornia & Court (2001), Pritchett (2002), Galbraith (2002) en Wade (2001).

die feit dat nasionale data nie noodwendig die realiteit in alle areas reflekteer nie. Dit blyk egter uit nadere ondersoek van die studies wat hier oorweeg is, dat beide Groep 1 en Groep 2 geneig is om statistiek van armoede- en ongelykheid wat op 'n nasionale vlak versamel is, op 'n internasionale of trans-nasionale vlak met mekaar te vergelyk ten einde meer algemene verhoudings tussen die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid en veranderinge in vlakke van armoede en ongelykheid te identifiseer. Groep 2 is egter dan geneig om meer te fokus op lande waar neo-liberale beleide onbevredigende resultate gelever het, terwyl Groep 1 op 'n meer algemene vlak redeneer dat daar geen verband is tussen die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid en stygings in armoede en ongelykheid nie.

Waar die verband tussen die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid en ekonomiese prestasie in die vorm van ekonomiese groei op 'n globale vlak met mekaar vergelyk word, is daar oorweldigende bewyse dat die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid 'n positiewe effek op ekonomiese groei het⁶⁶. Waar die positiewe effek van ekonomiese liberalisering ontken word, word daar spesifiek verwys na bepaalde groepe lande (byvoorbeeld Margaret Legum [2002:6] se bevinding dat ekonomiese toestande oor die afgelope dekade veral in Sub-Sahara Afrika, Oos Europa en die voormalige Sowjet-Unie verswak het⁶⁷), of genoem dat die ekonomiese groei wat deur neo-liberale beleid geskep word dikwels onstabiel van aard is, en te midde van 'n ewe onstabiele globale ekonomie geen waarborg is vir 'n volhoubare verbetering in die omstandighede van minder-bevoorregtes nie⁶⁸. Dit gaan dus oor die konteks van implementering eerder as die aard en impak van die ekonomiese beleid as sulks.

Dit is ook interessant om daarop te let dat Lindert & Williamson (2001:29-30) se argument, dat daar geen “anti-globale” (of anti neo-liberale) “oorwinnings” na die Tweede Wêreldoorlog in die ontwikkelende wêreld was nie, geensins impliseer dat daar noodwendig ook geen neo-liberale “mislukkings” was nie. Ook hierdie argument dui weereens op 'n implisiete erkenning dat neo-liberalisme nie noodwendig oral ewe suksesvol is nie.

⁶⁵ Margeret Legum (2003) se stelling dat mens bloot “rondom jou hoef te kyk” om te sien dat armoede 'n akute probleem bly, getuig van 'n soortgelyke intuïtiewe benadering.

⁶⁶ Sien byvoorbeeld: Frankel & Romer (1999), Sachs & Warner (1995), Dollar & Kraay (2001a en 2001b), Kasekende (1998) en Mobius (1998).

⁶⁷ Die beperkte sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in Afrika en Oos-Europa word ook genoem in 'n BBC (2001) analise van die sukses van globalisering in die verligting van armoede.

⁶⁸ Sien byvoorbeeld: Balducci, de Mello & Inchauste (2002).

Navorsing oor die verband tussen die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid en veranderinge in vlakke van armoede toon 'n soortgelyke verskil in die benaderings van Groep 1 en Groep 2. Groep 1 identifiseer 'n afwaartse tendens in globale vlakke van armoede⁶⁹. Waar Groep 2 die afname in armoedevlakke ontken, verwys die groep weereens spesifiek na armoedevlakke in die ontwikkelende wêreld, waar kontekstuele faktore moontlik die sukses van neo-liberale beleid kan beperk⁷⁰. Dani Rodrik (2002) (as lid van Groep 1) gee wel spesifiek aandag aan die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid in die ontwikkelende wêreld en bevind dat daar wel 'n afname in vlakke van armoede in hierdie lande plaasgevind het. Rodrik het egter slegs gekyk na veranderinge in armoedevlakke in ontwikkelende lande wat hoë ekonomiese groei kon handhaaf. Lande waar neo-liberale ekonomiese beleid onsuksesvol was, is dus buite rekening gelaat, en die argument dat neo-liberale ekonomiese beleid nie in alle omstandighede tot die verligting van armoede lei nie bly dus staande.

In die analisering van die verhouding tussen die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid en veranderinge in ongelijkheid kyk die meerderheid van teoretici in Groep 1 en 2 na veranderinge in vlakke van ongelijkheid op 'n nasionale vlak (dus: ongelijkheid tussen persone binne dieselfde land), en word daar oorweeg of stygings in nasionale ongelijkheid met die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid korreleer. Volgens Cornia & Court (2001) het ongelijkheid binne die meeste lande sedert die middel 1980's toegeneem, en kan hierdie toename in 'n groot mate toegeskryf word aan die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid. Hoewel sekere Groep 1 teoretici, waaronder Dollar (2001), Greenaway (2001) en Collier & Dollar (2001) en Sala-i-Martin (2002), bereid is om te erken dat ongelijkheid binne sommige lande toeneem, of dat ongelijkheid oor die algemeen 'n opwaartse tendens toon, word die sistemiese verband tussen hierdie styging in nasionale ongelijkheid en die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid egter ontken⁷¹. Verskille in die definisies van "neo-liberale ekonomiese beleid" sou moontlik kon lei tot hierdie lynregte verskille in die interpretering van dieselfde globale ekonomiese realiteite.

⁶⁹ Sien onder andere: Deaton (2002), Berg & Krueger (2002), Collier & Dollar (2001), Dollar & Kraay (2001a) en Sala-i-Martin (2002).

⁷⁰ Hierdie "gekontekstualiseerde" benadering word gebruik deur Samir Amin (1997) en Margaret Legum (2002), sowel as Amanuele Baldacci, Luiz de Mello & Gariela Inchauste (2002).

⁷¹ Hierdie argument stem ook ooreen met dié van Bannister & Thugge (2001).

Wat egter weereens belangrik is om raak te sien, is dat selfs Groep 1 teoretici wat 'n algemene verband tussen die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid en stygings in ongelykheid ontken, bereid is om toe te gee dat neo-liberale ekonomiese beleid in sommige lande (dus: binne spesifieke politieke- en sosio-ekonomiese kontekste) tot stygings in vlakke van ongelykheid kan aanleiding gee.

Algemene afleidings oor die impak van neo-liberale ekonomiese beleide op ongelykheid word ook gemaak deur veranderinge in internasionale vlakke van ongelykheid te evalueer te midde van wat beskou word as die “wêreldwye dominansie van neo-liberale ekonomiese beleid”. Paul Mason identifiseer 'n afname in internasionale ongelykheid, en skryf dit toe aan die noemenswaardige toenames in die vlakke van ekonomiese groei van ontwikkelende lande wat ekonomies geliberaliseer het. Lant Pritchett (2002) skryf weer die styging in internasionale vlakke van ongelykheid toe aan die gebrek aan ekonomiese prestasie in bepaalde groepe lande, terwyl James Galbraith (2002) spesifiek verwys na die verhouding van afhanklikheid tussen die ontwikkelende en ontwikkelde wêreld, en die beperkende effek wat dit op vooruitgang in die uitwissing van internasionale ongelykheid het. Hoewel dit uit die inligting wat in die verskillende studies verskaf word nie duidelik is waarom daar hierdie ooglopende verskil in bevindinge is nie, moet dit egter weereens beklemtoon word dat Groep 1 nie die moontlikheid van stygings in ongelykheid in sommige gevalle ontken nie, en dat Groep 2 in 'n groter mate fokus op die impak van beleid in spesifieke groepe lande. Konteks speel dus ook hier 'n sentrale rol⁷².

2.5 Objektiewe riglyne vir die evaluering van ekonomiese beleid

Die vraag wat nou gevra moet word, is of daar uit die bogaande analise van moontlike verklarings vir die uiteenlopende argumente en kwantitatiewe resultate van Groep 1 en Groep 2, objektiewe riglyne vir die evaluering van ekonomiese beleid afgelei kan word.

Op 'n algemene vlak word die potensiaal van neo-liberale ekonomiese beleid om ekonomiese vooruitgang te bewerkstellig, bevestig. Waar hierdie potensiaal betwyfel word, is dit normaalweg met betrekking tot 'n bepaalde ekonomiese konteks. Kwantitatiewe analyses blyk ook geen sistemiese korrelasie tussen die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid

en groter armoede en ongelykheid te identifiseer nie. Waar Groep 2 wel 'n verband tussen die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid en verhogings in armoede en ongelykheid identifiseer is dit hoofsaaklik met verwysing na 'n spesifieke konteks van implementasie. 'n Verdere punt wat uit die analise duidelik word, is dat evaluerings van die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid minder "absoluut" is as neo-liberale beleidsvoorskrifte. Waar daar dikwels in beleidsvoorskrifte geïmpliseer word dat neo-liberale ekonomiese beleid as't ware 'n flatervrye kitsresep tot ekonomiese vooruitgang en die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid is, word daar telkens in empiriese analyses van beleid erken dat dit nie in alle kontekste ewe suksesvol is nie. Groep 1 teoretici is boonop bereid om te erken dat die voordele van die mark nie altyd alle lede van die samelewing bereik nie, en dat dit daarom soms wenslik is dat die staat deur middel van gefokusde sosiale besteding 'n bepaalde minimum lewenstandaard voorsien aan ekonomies ontmagtigdes en diegene wat negatief deur neo-liberale ekonomiese beleid beïnvloed word.

Soos daar dikwels met verwysing na die kritiek teen neo-liberale ekonomiese beleid opgemerk word, word daar selde in die kritiek teen neo-liberale beleid alternatiewe stelsels van ekonomiese organisasie voorgestel. Kritici van neo-liberale ekonomiese beleid is egter meer geneig om meganismes te identifiseer deur middel waarvan moontlike markmislukkinge aangespreek kan word, en te pleit vir die voorsiening van sosiale sekuriteitsnette in stelsels waar ekonomiese voordele nie noodwendig almal bereik nie. Hierdie gebrek aan voorstelle vir alternatiewe raamwerke kan gesien word as 'n implisiete aanvaarding van die effektiwiteit van neo-liberale ekonomiese stelsels en die ekonomiese vooruitgang wat deur neo-liberale ekonomiese beleid gegee kan word. Daar word egter voortdurend eksplisiet genoem dat dit noodsaaklik is om die moontlike kostes/ nadele van die stelsel (veral met betrekking tot die impak daarvan op ekonomies ontmagtigdes) deur middel van gefokusde inmenging in die mark te beperk⁷³.

⁷² Die belang van die inagneming van die konteks van implementasie word ook beklemtoon deur Paul Streeten (1999) en Lustig & Stern (2002).

⁷³ Susan George (1999) se stelling dat "business and the market have their place, but this place cannot occupy the entire sphere of human existence" getuig van hierdie aanvaarding van die potensiaal van neo-liberale ekonomiese beleid te midde van die oortuiging dat hierdie beleide nie noodwendig die behoeftes van alle lede van die samelewing bevredig nie.

Wat impliseer hierdie bevindinge egter vir die evaluering van die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika? Eerstens, kom dit voor asof die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid nie 'n gegewe is nie. Hoewel daar oortuigende algemene bewyse vir die sukses van neo-liberalisme bestaan, is daar geen waarborge dat dit in alle kontekste sal geld nie. Die voortsetting van neo-liberale ekonomiese beleid (as meganisme vir die bekamping van armoede en vermindering van ongelykheid) in Suid-Afrika kan dus nie op grond van die algemene sukses van hierdie beleid in die globale konteks gemotiveer word nie. Sukses blyk konteks-spesifiek te wees en evaluerings behoort dus dieselfde konteks-spesifieke basis te hê. Daar moet dus bepaal word of neo-liberale ekonomiese beleid die gewenste gevolge in Suid-Afrika het, deur die effek daarvan in die Suid-Afrikaanse konteks empiries te evalueer.

Daar is in Hoofstuk 1 genoem dat die sukses van neo-liberale beleid in Suid-Afrika gemeet sal word aan die impak daarvan op armoede en ongelykheid in die land. Indien daar bevind word dat neo-liberale ekonomiese beleid nie suksesvol is in die bekamping van armoede en vermindering van ongelykheid nie, sou daar (op grond van die argumente van beide Groep 1 en Groep 2) geredeneer kon word dat die staat 'n verantwoordelikheid het om sosiale sekuriteitsnette aan ekonomies ontmagtigdes te voorsien en 'n bepaalde minimum lewenstandaard deur middel van gefokusde sosiale besteding te verseker. Die feit dat die ekonomiese groei wat in neo-liberale ekonomiese stelsels gegenereer word nie noodwendig alle lede van die samelewing bereik nie hoef dus nie te impliseer dat hierdie beleid geskrap moet word nie, maar kan bloot as motivering dien vir 'n groter mate van inmenging deur die staat waar gewenste ekonomiese uitkomst nie deur die mark alleen voorsien kan word nie. Die feit dat armoede en ongelykheid nie noodwendig deur neo-liberale ekonomiese beleid aangespreek word nie, impliseer verder dat armoedeverligting en ongelykheid ook as onafhanklike beleidskwessies aandag behoort te geniet. Indien daar dus bevind sou word dat neo-liberale ekonomiese beleid nie in die Suid-Afrikaanse konteks armoede en ongelykheid effektief aanspreek nie sou daar gepleit kon word vir die aanvaarding en implementering van meer ekonomiese beleidsmaatreëls wat spesifiek op die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid gemik is.

HOOFSTUK 3

Die sukses van neo-liberalisme in Suid-Afrika

3.1 Inleiding

As verskillende meganismes vir die organisering van menslike aktiwiteite is die politiek en ekonomie inherent aan mekaar verwant (Gilpin, 1987: 9). Politieke prosesse beïnvloed die generering en verspreiding van ekonomiese voordele en kostes, terwyl ekonomiese omstandighede ook 'n impak kan hê op die beoefening van politieke mag en die sukses van bepaalde politieke regimes (Gilpin, 1987:9-10). Politieke interaksie, magsuitvoering en verandering vind noodwendig plaas binne 'n bepaalde sosio-ekonomiese konteks. In die geval van Suid-Afrika het die nuut-verkose ANC-regering in 1994 nie slegs te staan gekom voor die uitdaging om demokratiese politieke instellings en 'n demokratiese politieke kultuur in Suid-Afrika te vestig en in stand te hou nie, maar was daar ook sekere aspekte van die sosio-ekonomiese omstandighede in die land (waaronder akute armoede en hoë vlakke van ongelykheid) wat om dringende aandag gepleit het. In die lig van die interverwante aard van politiek en ekonomie het hierdie sosio-ekonomiese omstandighede die potensiaal om 'n wesenlike impak te hê op die sukses van Suid-Afrika se politieke transisie (World Link, 1999). Politieke leiers is egter ook in 'n posisie om deur middel van die formulering van ekonomiese beleid (ter uitvoering van hul magposisie in die politieke bestel) 'n bepalende rol te speel in die allokering van ekonomiese hulpbronne en dus ook in die aard van die sosio-ekonomiese realiteit.

Die nuwe regering is tydens Suid-Afrika se politieke transformasie ook die geleentheid gegun om ekonomiese beleid volgens die behoeftes van die bevolking aan te pas. Die gepaste aard van hierdie beleid was en is 'n kontensieuse kwessie. Daar word in die debat oor die mees gewenste ekonomiese beleid vir Suid-Afrika telkens verwys na die noodsaaklikheid van die aanvaarding van 'n beleid wat armoede en ongelykheid in Suid-Afrika kan aanspreek. Die beleidskeuses en ekonomiese besluite van die ANC-regering dui op die aanvaarding van 'n neo-liberale ekonomiese raamwerk⁷⁴. Soos aangedui in Hoofstuk 1 en 2 word die sukses en potensiaal van hierdie beleid om armoede te verlig en ongelykheid aan te spreek tergelykertyd

wyd aanvaar en sterk bevraagteken. Daar is in Hoofstuk 2 tot die gevolgtrekking gekom dat, hoewel neo-liberale ekonomiese beleid oor die algemeen suksesvol blyk te wees in die generering van ekonomiese groei ter verligting van armoede, en die implementering daarvan nie noodwendig gepaard gaan met groter ongelykheid nie, daar steeds spesifieke gevalle is waar die beleid onsuksesvol is. In hierdie gevalle blyk dit nodig te wees dat die staat in die ekonomie moet inmeng om diegene wat negatief deur neo-liberalisme beïnvloed word te ondersteun.

Die doel van hierdie hoofstuk is om die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika te bepaal. Soos in Hoofstuk 1 verduidelik is, sal die sukses van die beleid gemeet word aan die sukses daarvan in die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid. As basis vir die evaluering van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika sal daar weer kortliks gekyk word na die sosio-ekonomiese konteks waarbinne ekonomiese beleid na 1994 aanvaar is. Om begrip vir die spesifieke aard van neo-liberalisme in Suid-Afrika te bevorder, sal daar 'n oorsig gegee word van die basiese oriëntasie van die regering ten opsigte van 'n paar kern beleidskwessies. Die sukses van die beleid sal dan bepaal word deur te kyk na die impak daarvan op vlakke van armoede en ongelykheid sedert ongeveer 1996 (toe GEAR amptelik as basis van die regering se makro-ekonomiese beleid aangekondig is). Die hoofstuk word afgesluit met 'n evaluering van die sukses van neo-liberalisme in Suid-Afrika.

3.2 Die Suid-Afrikaanse beleidskonteks

Die sosio-ekonomiese omstandighede in Suid-Afrika ten tye van die politieke oorgang is reeds vlugtig bespreek in Hoofstuk 1. Daar sal hier weer kortliks genoem word wat die omvang van die sosio-ekonomiese agterstande (en meer spesifiek die vlakke van armoede en ongelykheid) in Suid-Afrika was. Daar sal egter ook aandag gegee word aan die faktore wat 'n impak gehad het op die beleidsopsies wat logies gesproke vir die ANC-regering beskikbaar was⁷⁵.

⁷⁴ Sien die bespreking van die geleidelike aanvaarding van neo-liberale ekonomiese beleid deur die ANC-regering in Hoofstuk 1.

⁷⁵ Volgens Anwireng-Obeng (1996:122-123) het die groot ongelykhede en agterstande in sosiale dienslewering wat deur die apartheidsregering agtergelaat is, 'n sterk mate van regeringsinmenging in die ekonomie vereis. Lae ekonomiese groei, die gebrek aan binnelandse besparings en groot tekorte op die lopende rekening het egter effektief 'n beperking geplaas op die beleidsopsies wat na 1994 vir die Suid-Afrikaanse regering beskikbaar was (Van der Walt & de Wet, 1992:1).

Ekonomiese groei in Suid-Afrika het in die vroeë 1970's begin afneem en was reeds teen die middel 1980's laer as die bevolkingsgroei koers (Michie & Padayachee, 1997:12). In die dekade voor 1994 was ekonomiese groei minder as 1% per jaar en in die vroeë 1990's het groei grootliks gestagneer (Government of South Africa, 2003). Binnelandse beleggings as 'n proporsie van BBP het geval vanaf 27% tot 15% in die dekade vanaf 1983 tot 1993, en binnelandse besparings het afgeneem vanaf 'n gemiddeld van 23,5% van BBP in die 1980's tot 17% in 1993 (Michie & Padayachee, 1997:12). Die netto uitvloeï van kapitaal het boonop in 1993 gestyg tot 5% van BBP – die hoogste vlak sedert die skuld krisis in 1985 (Michie & Padayachee, 1997:14). Werkskepping in die formele sektor was vanaf die middel 1970's tot 1994 heelwat laer as die groei in die ekonomies aktiewe bevolking en indiensname in die formele sektor het in hierdie tydperk geval vanaf 60% tot minder as 40% (Michie & Padayachee, 1997:12). Sikliese faktore sowel as politieke oportunisme en ekonomiese roekeloosheid deur die apartheidregering het ook gelei tot 'n aansienlike styging in nasionale skuld vanaf 0.9% van BBP in 1989-90 tot 9,2% in 1992-93 en 10,8% in 1993-1994 (Gibson & Seventer, 1995:2). Die inwaarts-gerigte ekonomiese beleid van die apartheidregering het Suid-Afrika boonop ekonomies geïsoleer en binnelandse industrieë was in 'n swak posisie om internasionaal te kompeteer (Government of South Africa, 2003).

Soos in Hoofstuk 1 genoem is, kan armoede op 'n verskeidenheid van wyses gedefinieer word. 'n Aanvaarde maatstaf vir armoede is om te kyk na die vlakke van verbruik (byvoorbeeld – 'n vlak van verbruik wat dui op 'n bepaalde minimum kalorie-inname) waaronder 'n huishouding minder as 'n "minimum" lewenstandaard kan handhaaf. Volgens hierdie maatstaf is ongeveer 40% van die bevolking in 1993 as arm bestempel (*Reconstruction and Development Programme*, 1995:8). Daar kan ook gekyk word na relatiewe armoedegrense, waarin daar aanvaar word dat 'n spesifieke persentasie van die bevolking met die laagste inkomstevlakke as arm beskou kan word. Volgens hierdie maatstaf is 53% van die bevolking in 1993 geklassifiseer as arm⁷⁶, en 29% van die bevolking is geklassifiseer as "ultra-arm"⁷⁷ (*Reconstruction and Development Programme*, 1995:8).

⁷⁶ Daar is hier aanvaar dat die armste 40% van huishoudings as arm bestempel kan word.

⁷⁷ Daar is hier aanvaar dat die armste 20% van huishoudings as ultra-arm bestempel kan word

Volgens Klasen (in May, Woolard & Klasen, 2000:30) het 21% van Suid-Afrikaners in 1995 onder die “internasionale armoedelyn” van \$1 ‘n dag geval. Daar is ook in 1995 bevind dat Suid-Afrika, teenoor vergelykbare middel-inkomste lande, een van die slegste rekords het in terme van sosiale aanwysers (byvoorbeeld gesondheid, onderwys, watervoorsiening en fertiliteit) (*Reconstruction and Development Programme*, 1995:6).

Suid-Afrika het boonop ook in 1994 een van die hoogste vlakke van ongelykheid ter wêreld gehad, met ‘n Gini koëffisiënt van 0.61 (*Reconstruction and Development Programme*, 1995:7). Volgens Whiteford & McGrath (in May, Woolard & Klasen, 2000:26) het die Gini koëffisiënt in Suid-Afrika tussen 1975 en 1991 so te sê staties gebly en sodoende die feit versteek dat die armes in werklikheid armer, en die rykes ryker geword het. Ongelykheid het boonop ‘n sterk rasse-dimensie, met tussen-ras ongelykheid wat verantwoordelik is vir ongeveer 37% van totale ongelykheid⁷⁸ (May, Woolard & Klasen, 2000:27). Daar sal in afdeling 3.4.1 in meer detail na veranderinge in vlakke van ongelykheid en spesifiek ook die rasse-dimensie van hierdie veranderinge gekyk word. Hoë vlakke van ongelykheid is ook deels verantwoordelik vir die feit dat, hoewel Suid-Afrika in terme van per capita inkomste deur die Wêreldbank as ‘n “hoër middel-inkomste” land geklassifiseer word, die land steeds baie hoë vlakke van armoede het. Armoede is boonop vererger deur die historiese gebrek aan beleggings in menslike kapitaal (waaronder: gesondheid en onderwys) vir die meerderheid van die bevolking en arbeidspraktyke waarin daar teen nie-blankes gediskrimineer is (Jenkins & Thomas, 2000:2).

Dit is duidelik dat die ANC-regering nie in 1994 ‘n “gesonde” ekonomie van die apartheidsregering geërf het nie. Die ANC was dus verplig om binne ‘n raamwerk van streng makro-ekonomiese beperkings (waaronder: hoë nasionale skuld en lae vlakke van besparing en beleggings) die ontwikkelingsbehoefte in die land te probeer aanspreek. Daar sal nou gekyk word na die ekonomiese beleid wat sedert 1994 deur die regering geïmplementeer is, as aanduiding van die metode wat die ANC gekies het om die ontwikkelingsbehoefte in Suid-Afrika aan te spreek.

⁷⁸ Hierdie persentasie is met behulp van die Theil-T maatstaf bepaal.

3.3 Die herstrukturering van beleid

Die transformasie in die ekonomiese beleid van die ANC-regering is reeds in Hoofstuk 1 bespreek. Ter bevordering van begrip vir die aard van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika, word daar hier 'n oorsig gegee van 'n aantal kern-komponente van hierdie beleid soos wat dit sedert 1994 deur die ANC-regering aanvaar en geïmplementeer is.

3.3.1 Basiese benadering

Die GEAR-program is in Junie 1996 aangekondig as die “ononderhandelbare” makro-ekonomiese strategie van Suid-Afrika (Marais, 1998:160). Volgens Williams & Taylor (2000:33) getuig die GEAR-program ongetwyfeld van die aanvaarding van 'n neo-liberale benadering tot die ekonomie, en die toevoeging van die Suid-Afrikaanse regering se stem tot die internasionale konsensus rondom neo-liberalisme as die mees effektiewe dryfveer vir ekonomiese prestasie. Die onderliggend aanname in die HOP was dat ekonomiese groei aangemoedig kan word deur 'n stimulering van vraag deur ekstensiewe sosiale besteding, en werkskepping deur openbare werksprogramme (Blumenfeld, 1997:80-81). GEAR is egter in essensie 'n aantal aanbod-kant maatreëls wat daarop gemik is om deur die beperking van staatsinmenging in die ekonomie 'n beleggings-vriendelik omgewing te skep en buitelandse handel te bevorder (Harris & Michie, 1998:425).

Om hierdie beleggersvriendelike omgewing te skep en buitelandse handel aan te moedig is die volgende doelwitte in die GEAR-program gestel:

- Om die begrotingstekort teen 2000 af te bring tot 3% van BBP
- Om inflasie te bekamp
- Om korporatiewe belasting te verlaag en belastingvrystellings vir sekere tipes beleggings toe te laat
- Om valutabeheer te verslap
- Om 'n meer buigsame (minder gereguleerde) arbeidsmark te skep en georganiseerde arbeid aan te moedig om stygings in lone te beperk
- Om privatisering te versnel

Daar is veronderstel dat die ekonomiese groei wat hierdeur gegenereer kan word (met groeimikpunte van 6% per jaar teen 2000) uiteindelik armoede en ongelykheid sou aanspreek (*Government of South Africa*, 1996:2).

Armoedeverligting en die herverdeling van inkomste word dus 'n neweproduk van groei eerder as 'n metode waardeur groei bevorder kan word (soos wat in die HOP voorgestel is) (Williams & Taylor, 2000:34).

In die regering se regverdiging vir hul beleidsbenadering word daar telkens genoem dat vordering in die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid slegs moontlik is indien die grondoorsaak van armoede en ongelykheid aangespreek word. Met werkloosheid as die vernaamste oorsaak van armoede in Suid-Afrika word daar dus geargumenteer dat armoede en ongelykheid slegs aangespreek kan word deur 'n toename in indiensname en 'n verdieping van die arbeidsabsorpsie in die ekonomie (Motloutse & Mears, 2002:534). Daar is gehoop dat 'n aansienlike toename in werkskepping en indiensname moontlik sou word deur die stimulering van ekonomiese groei en die daarstelling van 'n meer buigsame arbeidsmark. Die mikpunt van die program was om 1,35 miljoen nuwe werksgeleenthede te skep teen die jaar 2000 (*Government of South Africa*, 1996:2).

Die beleid is verder deur besluitnemers geregtig op grond van die feit dat makro-ekonomiese beperkings (soos dit hierbo opgesom is) enige radikale veranderinge in ekonomiese beleid, en gevolglik ook enige drastiese stappe om die lewenstandaarde van armes te verhoog, onmoontlik maak (Harris, 1997:91). Ongeag hoe noodsaaklik dit dus ook al mag wees om daadwerklike pogings aan te wend om lewenstandaarde te verhoog deur middel van beleggings in behuising, onderwys, gesondheid en armoedeverligting is dit bloot nie moontlik om enige stappe in hierdie verband te neem sonder inagneming van die beperkings wat op 'n makro-ekonomiese vlak op die beleidsopsies van die regering geplaas word nie (Harris, 1997:91-93). Soos reeds genoem, is Suid-Afrika se gemiddelde ekonomiese groei reeds sedert die middel 1980's laer as die bevolkingsgroei. Harris (1997:93) wys dus tereg daarop dat ontwikkelingsdoelwitte (bv. verbeterde behuising, onderwys en gesondheidsdienste) nie volhoubaar nagestreef kan word tensy positiewe reële groei in inkomstevlakke per capita gehandhaaf kan word nie. Hierdie groei is slegs moontlik indien die BBP groei teen meer as 3% per jaar. Soos in die oorsig van die literatuur oor die impak van ekonomiese beleid op armoede en ongelykheid bevind is, word ekonomiese groei dus beskou as 'n voorvereiste vir enige vorm van armoedeverligting of die vermindering van ongelykheid.

Daar sal nou kortliks gekyk word na 'n aantal beleidsareas gekoppel aan die onderliggende aannames en doelwitte van die GEAR-program, en telkens genoem word hoe dit verband hou met die basiese elemente van neo-liberale ekonomiese beleid wat in Hoofstuk 2 opgesom is.

3.3.2 Fiskale beleid

Fiskale beleid in Suid-Afrika is tussen 1996 en 2002 ingespan as instrument om die begrotingstekort te verlaag en inflasie te bekamp. GEAR doelwitte ten opsigte van die begrotingstekort is oortref, en die begrotingstekort is reeds in 2000 tot 'n vlak van 2,4% verlaag. Volgens Ishmael Lesufi (2002:293) was hierdie verlaging te danke aan die streng beheer wat, ten koste van sosiale besteding, oor staatsbesteding gehandhaaf is. Verhogings in besteding deur die staat as deel van 'n ekspanسیونêre ekonomiese beleid het ook die potensiaal om inflasie te verhoog. Die handhawing van streng fiskale dissipline het ook bygedra tot die sukses in die bekamping van inflasie⁷⁹.

Dit was ook in die regering se beleid ten opsigte van belasting duidelik dat daar gepoog is om ekonomiese groei aan te moedig deur so min as moontlik distorsies in die allokering van die voordele uit ekonomiese aktiwiteite te veroorsaak. Persoonlike belastings in voortdurend verlaag en belastinginsentiewe is gebruik om beleggings aan te moedig (Lesufi [2002:293], AfDB/OECD⁸⁰ [2003:7]). Met streng fiskale dissipline en beperkings op die heffing van belastings is die moontlikheid vir noemenswaardige herverdeling en armoedeverligting deur middel van die begroting in die afwesigheid van noemenswaardige ekonomiese groei gekortwiek. Hoewel die herstrukturering van sosiale besteding (wat voor 1994 kenmerkend diskriminerend was) beperkte herverdeling kon meebring, is hierdie geleentheid vir herverdeling teen die einde van die 20ste eeu grootliks uitgeput (Black, Calitz, Steenekamp et al, 1999:233).

Dit is dus duidelik dat Suid-Afrika se fiskale beleid ooreenstem met die aanbevelings ten opsigte van fiskale beleid wat op neo-liberale ekonomiese teorie gebaseer word. Die staat beperk sy rol in die ekonomie en poog om 'n stabiele omgewing vir beleggings en ander ekonomiese aktiwiteite te skep. Die Medium Termyn Begrotingsbeleid (wat op 12 November

⁷⁹ Die bekamping van inflasie sal in meer detail in die afdeling oor monetêre beleid en rentekoerse bespreek word.

⁸⁰ African Development Bank/ Organisation for Economic Cooperation and Development

2003 deur die Minister van Finansies, Trevor Manuel, in die parlement bekend gemaak is) dui wel op 'n matige uitbreiding in staatsbesteding om armoede en werkloosheid aan te spreek. Volgens Manuel (2003) maak die fiskale dissipline wat tot dusver gehandhaaf is dit moontlik om nou 'n meer ekspansionêre makro-ekonomiese benadering te begin volg. Daar word verwag dat verhoogde besteding aan openbare werksprogramme en die voorsiening van sosiale sekuriteitsnette die begrotingstekort in 2004 sal verhoog tot 3.2% van BBP. Die effek van hierdie besteding sal waarskynlik eers later sigbaar word.

3.3.3 Monetêre beleid en rentekoerse

Monetêre beleid is nog een van die instrumente wat deur die Suid-Afrikaanse regering ingespan is om inflasie te bekamp. Die Suid-Afrikaanse Reserwebank het op 23 Februarie 2000 inflasieteikening aanvaar as sy vernaamste monetêre beleidsdoelwit (Casteleijn, 2001:211). Inmenging in die geldmark, en veral opwaartse druk op rentekoerse, word gebruik om inflasie onder 'n bepaalde teikenvlak te hou (AfDB/ OECD, 2003:7). Inflasie-teikening was tot dusver suksesvol. Die Suid-Afrikaanse Reserwebank het die teikenvlak van inflasie tussen 3% en 6% gestel. Die amptelike inflasie-koers vir 2000 was 5,6% (wat binne die gestelde bandwydte val), en inflasie is selfs te midde van ernstige inflasionêre druk as gevolg van die depresiasie van die rand in 2002 tot vroeg 2003 deur middel van hoë rentekoerse beheer (Lesufi [2001:293], AfDB/ OECD [2003:8-9]).

Dit is dus duidelik dat Suid-Afrikaanse monetêre beleid getrou is aan die teorie van neo-liberalisme waarin daar veronderstel word dat die daarstelling van 'n stabiele omgewing vir beleggings en ekonomiese aktiwiteit, deur die beperking van inflasie, primêre aandag behoort te geniet. Minister van Finansies, Trevor Manuel, het ook in die Medium Termyn Begrotingsbeleid genoem dat die rentekoersverlagings wat in 2003 ervaar is, moontlik in 2004 voortgesit kan word in 'n poging om ekonomiese groei te stimuleer. Dit is egter 'n ope vraag of hierdie "groei-georiënteerde" beleidmaatreëls werklik 'n nuwe wending in die makro-ekonomiese beleid van die staat aandui, of bloot 'n strategiese skuif is om in die aanloop tot die verkiesing in 2004 meer gunstige ekonomiese omstandighede te skep. Inflasie-teikening bly steeds die basis van monetêre beleid, en dit is heel waarskynlik dat rentekoerse steeds as 'n anti-inflasionêre instrument gebruik sal word indien inflasie dreig om hoër as die gestelde bo-grens (naamlik 6%) te styg.

3.3.4 Liberalisering van die finansiële sektor en die verslapping van kapitaalkontrole

Verhoogde investering (veral in die vorm van regstreekse buitelandse investering) is een van die sentrale doelwitte wat in die GEAR-program vir die Suid-Afrikaanse ekonomie gestel is. Die belang van verhoogde investering om ekonomiese toestande in Suid-Afrika te verbeter word wyd beklemtoon⁸¹ en daar word veral gewys op die feit dat 'n gebrek aan investering veroorsaak dat tekorte op die lopende rekening nie gefinansier kan word nie, en dus effektief 'n beperking plaas op die beleidsopsies wat deur die regering oorweeg kan word (Van der Walt & de Wet, 1992:1). Valutabeheer in Suid-Afrika is dus sedert 1996 geleidelik verslap. Vandag is die meeste vorme van valutabeheer oor nie-inwoners geskrap, en die regering is ook in 'n proses om die oorblywende beperkings op kapitaal-bewegings van inwoners te verslap (OECD, 2001:13). Suid-Afrika het boonop in 1995 ook weggedoen met die finansiële rand, wat die onttrekking van kapitaal uit Suid-Afrika ontmoedig het (Roux, 2002:124). Met ondersteuning van die hoogs gesofistikeerde finansiële infrastruktuur in Suid-Afrika is daar veronderstel dat hierdie verslapping van beheer oor kapitaal-bewegings sal lei tot 'n uitbreiding in die buitelandse kapitaalbasis en die behoud van binnelandse investering (OECD, 2001:13). Getrou aan die neo-liberale benadering word daar dus gehoop dat die liberalisering van die finansiële regime die ekonomie sal oopstel vir die voordele van internasionale kapitaalvloeie en dat die groei wat deur hierdie verhoogde investering gegenereer kan word uiteindelik in die ekonomie sal versprei.

3.3.5 Handelsbeleid

Suid-Afrika se inwaarts-gerigte handelsbeleid is reeds sedert die vroeë 1990's vervang met 'n geleidelike liberalisering van die handelsregime (Bell, 1997:71-73). Die noodsaaklikheid van handelsliberalisering deur middel van die verwydering van subsidies, die verlaging van tariewe en die vereenvoudiging van die tarief-struktuur is ook in die GEAR-program beklemtoon (*Government of South Africa*, 1996:2-5). Suid-Afrikaanse handelsliberalisering is onder meer gedryf deur die vryhandelsooreenkoms wat in Januarie 2000 met die Europese Unie gesluit is, die onderhandelinge rondom die vestiging van 'n vryhandelsgebied in Suidelike Afrika (in die Suider-Afrikaanse Ontwikkelings Gemeenskap, SADC), die verdieping van ooreenkomste in die Suid-Afrikaanse Doeane-Unie (SACU) en Suid-Afrika se deelname in verskillende rondtes van onderhandelings van die Wêreldhandelsorganisasie (WHO) (AfDB/OECD, 2003:11).

⁸¹ Sien byvoorbeeld: Preece (2000) en Leuvenink (2001).

Hoewel tariewe op sommige produkte (waaronder: voertuie, klere en tekstiele) steeds relatief hoog is, is daar aansienlike vordering gemaak in die verlaging van tariewe op landbou- en sekere nywerheidsprodukte (AfDB/OECD, 2003:10). Die aantal tarief-kategorieë is ook aansienlik verlaag ten einde tariewe, en sodoende toegang tot die Suid-Afrikaanse mark, te vereenvoudig (AfDB/OECD, 2003:10).

Dit is dus duidelik dat Suid-Afrikaanse handelsbeleid ooreenstem met die neo-liberale argument dat internasionale handel moet plaasvind sonder inmenging deur regerings, dat ekonomiese aktiwiteite sodoende effektief sal wees, en dat die groei wat hierdeur gegenereer word uiteindelik tot voordeel van die ekonomie as geheel sal wees.

3.3.6 Privatisering

Soos in Hoofstuk 2 bespreek is, beveel neo-liberalisme aan dat staatsbeheerde funksies en staatsorganisasies so spoedig moontlik geprivatiseer moet word. Versnelde privatisering is ook een van die kern-elemente van die GEAR-program. Die regering se verbintenis tot hierdie beleid is sigbaar in die vestiging van sogenaamde “openbare-private vennootskappe” en privatisering van ‘n aantal sleutel-sektore in die ekonomie, waaronder die openbare uitsaaier, telekommunikasie-dienste, vervoerdienste, die voorsiening van infrastruktuur (bv. paaie) en elektrisiteits- en watervoorsiening (AfDB/ OECD [2003:12-14], Rostron [2002]).

Dit is uit die bogaande opsomming van die ekonomiese beleid, wat sedert 1996 deur die Suid-Afrikaanse regering aanvaar en geïmplementeer is, duidelik dat daar onder besluitnemers ‘n implisiete aanvaarding van die beginsels van neo-liberale ekonomiese teorie is. Selfs te midde van hierdie aanvaarding van neo-liberale beleidsaanbevelings was daar egter deurentyd vanaf regeringskant erkenning dat armoede en ongelykheid dringende aandag behoort te geniet, en dat die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid een van die primêre doelwitte van ekonomiese beleid is. In die *Towards Ten Years of Freedom* dokument, waarin die regering die sukses van sy beleid oor die afgelope 10 jaar evalueer, word daar ook genoem dat die bevrediging van die basiese behoeftes van alle Suid-Afrikaners een van die kern-doelwitte van alle regeringsbeleid sedert 1994 is (*Government of South Africa*, 2003).

Kritici van neo-liberale ekonomiese beleid ontken ook nie dat die regering die belangrikheid van die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid besef en in beleidsformulering in ag neem nie. Die vraag wat egter wel gevra word, is of die beleid wat deur die regering aanvaar is om ontwikkelingsbehoefes (soos armoede en ongelykheid) aan te spreek, uiteindelik wel ekonomiese groei tot voordeel van alle Suid-Afrikaners genereer het. Met ander woorde, gegewe dat die verligting van armoede en die vermindering van ongelykheid een van die doelwitte van ekonomiese beleid is, moet mens vra of hierdie doelwitte suksesvol bereik is? Indien wel, sou daar aanvaar kon word dat die regering die korrekte beleidskeuse uitgeoefen het, en dat neo-liberale ekonomiese beleid daartoe in staat is om ekonomiese groei tot voordeel van alle Suid-Afrikaners te genereer. Indien nie, sou dit nodig wees om huidige ekonomiese beleid te heroorweeg of minstens beleidmaatreëls te oorweeg, wat areas waar neo-liberale ekonomiese beleid onsuksesvol is, daadwerklik aanspreek.

Om vas te stel of neo-liberale ekonomiese beleid suksesvol was in die generering van ekonomiese groei tot voordeel van alle Suid-Afrikaners sal daar vervolgens gekyk word na veranderinge in vlakke van armoede en ongelykheid tussen 1994 en 2002. Waar data vir 2002 ontbreek sal daar gekyk word na die laaste moontlike beskikbare data. Daar sal ook kortliks aandag gegee word aan veranderinge in openbare besteding en werkloosheid – as bepalende faktore in vlakke van armoede en ongelykheid in Suid-Afrika.

3.4 Veranderinge in vlakke van armoede en ongelykheid

3.4.1 Ongelykheid

Soos in Afdeling 2 genoem is, was die Ginikoëfisiënt in Suid-Afrika in 1994, 0.61 en was tussen-ras ongelykheid verantwoordelik vir die grootste gedeelte van totale ongelykheid. Selfs voor die politieke transisie het matige herverspreiding van wit na swart meegebring dat die gedeelte van totale inkomste wat deur blankes verdien is, gedaal het van 71% in 1970, tot 61% in 1991 (Thomas & Jenkins, 2000:3)⁸². Die persentasie van totale inkomste wat deur swartes verdien is, het ook tussen 1970 en 1991 gestyg vanaf 20% tot 28% (Thomas & Jenkins, 2000:3)⁸³. Ten spyte van hierdie herverdeling tussen groepe het die ongelykhede binne groepe egter in die 20 jaar tot 1991 aansienlik toegeneem. Die mees dramatiese verandering in hierdie

⁸² Hierdie konsentrasie is egter steeds geweldig hoog, as daar in ag geneem word dat slegs 13% van die bevolking in 1991 blankes was (Thomas & Jenkins, 2000:3)

verband is die afname in die totale inkomste-aandeel van die armste 40% van swart huishoudings vanaf 12% na 6%, en die gepaardgaande styging in die inkomste-aandeel van die rykste 10% van swart huishoudings vanaf 32% tot 47% (Thomas & Jenkins, 2000:3). Soortgelyke gevolgtrekkings is gemaak in 'n studie deur Whiteford & van Seventer (in Natrass & Seekings, 2000) waarin daar bevind is dat hoewel ongelykheid tussen groepe steeds groot is⁸⁴, die belangrikheid daarvan in totale ongelykheid begin afneem het. Natrass & Seekings (2000) het ook bevind dat die persentasie van totale inkomste wat deur swartes verdien is tussen 1975 en 1996 gestyg het vanaf 20% tot 36%, terwyl dié van blankes afgeneem het vanaf 71% na 52%.

Studies oor veranderinge in vlakke van ongelykheid tussen 1996 en 2001 toon soortgelyke tendense in die tydperk tot 1996, maar bevind 'n matige afname in ongelykheid tussen 1996 en 2001. Dit is uit Tabel 1 duidelik dat die ongelykheid binne groepe tussen 1975 en 1991, en weer tussen 1991 en 1996 aansienlik toegeneem het, hoewel algemene ongelykheid relatief konstant gebly het. Volgens die South African Survey van 2000/01, was die Gini koëffisiënt vir die totale bevolking in 1996 0.69, met Gini koëffisiënte binne die swart, kleurling, Indiër en blanke groepe op onderskeidelik 0.66, 0.56, 0.52 en 0.50 (SAIRR⁸⁵, 2000:374) (sien Tabel 1). Teen 2001, het die Gini koëffisiënt vir die bevolking as geheel afgeneem tot 0.64, met die Gini koëffisiënte binne die swart, kleurling, Indiër en blanke groepe op onderskeidelik 0.61, 0.55, 0.49 en 0.44 (SAIRR, 2003:173) (sien Tabel 1).

In 'n studie deur Statistiek Suid-Afrika, genaamd *Earning and spending in South Africa* is daar bevind dat daar tussen 1995 en 2000 'n marginale styging in inkomste-ongelykheid in Suid-Afrika was (SAIRR, 2003:176). Hierdie styging word toegeskryf aan 'n klein toename in ongelykheid binne die blanke en kleurling groep, terwyl ongelykheid binne die swart en Indiër groepe marginaal afgeneem het (sien Tabel 2).

⁸³ Hierdie verhoging is egter steeds minimaal, as daar in ag geneem word dat 75% van die bevolking in 1991 deel van die swart groep was (Thomas & Jenkins, 2000:3).

⁸⁴ Ongeveer 90% van huishoudings in die onderste ses desieles is swart, terwyl 75% van die huishoudings in die boonste desiel wit is (Whiteford & van Seventer, in Natrass & Seekings, 2000).

⁸⁵ South African Institute of Race Relations.

Tabel 1

Gini koëffisiënt volgens ras: 1975, 1991, 1996, 2001					
	Swart	Kleurling	Indiër	Blankes	Totaal
1975 ^b	0.47	0.51	0.45	0.36	0.68
1991 ^b	0.62	0.52	0.49	0.46	0.68
1996 ^b	0.66	0.56	0.52	0.50	0.69
2001 ^a	0.61	0.55	0.49	0.44	0.64

^a DRI-WEFA South Africa, in South African Survey (2002/03)

^b Wharton Econometric and Forecasting Associates, in South Africa Survey (2000/01)

Tabel 2

Gini koëffisiënt volgens ras: 1995, 2000^a		
	1995	2000
Swart	0.50	0.49
Kleurling	0.46	0.48
Indiër	0.43	0.41
Blank	0.44	0.45
Totaal	0.56	0.57

^a Statistics South Africa, in South Africa Survey (2002/03)

Soortgelyke resultate is bevind in 'n omvattende studie deur Servaas van der Berg en Megan Louw (2003). In 'n poging om duidelikheid te bring, te midde van die variërende resultate wat uit die gebruik van verskillende opnames van inkomste-verdeling verkry word, het Van der Berg & Louw (2003) 'n alternatiewe maatstaf vir die bepaling van inkomste-verdeling ontwikkel. Vergoeding (bv. lone en salarisse), staatsoordragte en inkomste uit eiendom is geïdentifiseer as die belangrikste komponente van persoonlike inkomste. Die verspreiding van hierdie komponente is bepaal met behulp van 'n hele aantal alternatiewe bronne (waaronder data uit nasionale rekeninge, vergoedings-statistieke van die SARB, huishoudelike opnames, arbeidsmag opnames, sensus opnames en data van die Departement van Sosiale Ontwikkeling [en sy voorgangers]).

Die vernaamste bevinding van hierdie studie was dat ongelykheid in Suid-Afrika tussen 1970 en 2000 geen beduidende afname getoon het nie, en dat groot ongelykhede tussen groepe stelselmatig deur groeiende ongelykheid binne groepe vervang word (sien Tabel 3 vir 'n uiteensetting van die bevindinge rakende groeiende ongelykheid binne groepe).

Tabel 3

Gini koëffisiënt binne groepe: 1970-2000^a				
	Swart	Kleurling	Indiër	Blankes
1970	..	0.53	0.42	0.43
1975	0.49
1993	0.56	0.47	0.50	0.47
1995	0.57	0.52	0.49	0.47
1996	0.68	0.57	0.53	0.52
2000	0.59	0.55	0.51	0.49

^a Van der Berg & Louw (2003:16)

.. Data nie beskikbaar

Daar sou in die lig van die bogenoemde statistieke regverdiglik afgelei kon word daar daar nog geen noemenswaardige vordering gemaak is met die vermindering van ongelykheid in Suid-Afrika nie. Die vordering wat wel gemaak is kan boonop grootliks toegeskryf word aan die verkleining van die groot inkomstegapings tussen rasse-groepe wat as gevolg van die land se geskiedenis van ongelyke ontwikkeling bestaan het. Om Suid-Afrika se vlakke van ongelykheid in perspektief te stel, is dit ook nuttig om dit te vergelyk met dié van ander lande in die ontwikkelde en ontwikkelende wêreld (sien Tabel 4).

Dit is duidelik dat Suid-Afrika een van die hoogste vlakke van ongelykheid ter wêreld het, en dat die vlakke van ongelykheid in die land slegs vergelykbaar is met dié van lande soos Brasilië en die VSA wat bekend is vir hul ongelyke verdeling van inkomste. Suid-Afrika en Brasilië word algemeen aanvaar as die twee lande met die hoogste vlakke van inkomste-ongelykheid ter wêreld.

Tabel 4

Internasionale vergelyking van Gini koëffisiënte^a		
Land	Jaar van opname	Gini koëffisiënt
Suid-Afrika ^b	2001	0.64
Australië	1994	0.35
Brasilië	1998	0.61
China	1998	0.40
Indonesië	1999	0.32
Kenya	1997	0.45
Nederland	1994	0.33
Nigerië	1997	0.51
Swede	1992	0.25
Verenigde Koninkryk	1995	0.37
VSA	1997	0.41
Zimbabwe	1995	0.50

^a *Human Development Report 2002*^b SAIRR, 2003:173

Gegewe hierdie hoë vlakke van ongelikheid is dit beslis moontlik dat ekonomiese groei geen noemenswaardige impak op armoede sal hê nie. Die klein afname in ongelikheid is geensins genoeg om te verseker dat daar 'n herverdeling van inkomste ten gunste van armes sal plaasvind nie, en dit blyk asof ekonomiese voordele steeds in die hande van 'n baie klein persentasie van die bevolking gekonsentreer is. Op 'n normatiewe vlak sou daar geredeneer kon word dat die absolute vlak van ongelikheid onaanvaarbaar hoog is, selfs al is daar beperkte vordering gemaak met die vermindering van ongelikheid. Met armoedeverligting as een van die vernaamste doelwitte van ekonomiese beleid sou daar boonop geredeneer kon word dat die hoë vlakke van ongelikheid die sukses van ekonomiese beleid belemmer (*World Development Report*, 2001). Daar sal vervolgens gekyk word na veranderinge in vlakke van armoede sedert 1996, ten einde te evalueer of daar (ten spyte van hierdie hoë vlakke van ongelikheid) enige vordering gemaak is met die verligting van armoede in Suid-Afrika.

3.4.2 Armoede

Volgens van der Berg & Louw (2003:2) is die werklike aard van veranderinge in vlakke van armoede in Suid-Afrika een van die mees betwisbare kwessies in die debat oor post-transisie sosio-ekonomiese tendense. Die meerderheid van studies dui egter op 'n styging in die aantal armes in Suid-Afrika, sowel as 'n matige styging in die persentasie van die bevolking wat in armoede leef (wat impliseer dat die toename in die aantal armes nie bloot toegeskryf kan word aan 'n toename in die bevolking nie). Volgens die *South Africa Survey* (SAIRR, 1996; 2002) het die persentasie van die bevolking wat onder die armoede-grens lewe tussen 1993 en 2000 gestyg vanaf 45,7% tot 47,8%. Hierdie toename in armoede in Suid-Afrika is bevestig in 'n studie deur die Helen Suzman Foundation (in SAIRR, 2003:181). 'n Inkomste van R400 per huishouding per maand is in hierdie studie geïdentifiseer as die armoedegrens vir 1989⁸⁶. Hierdie grens is in die daaropvolgende jare volgens inflasie aangepas. Daar is bevind dat die persentasie van die bevolking wat onder die armoedegrens lewe tussen 1989 en 2001 toegeneem het in alle bevolkingsgroepe. Die tendense in armoedevlakke, soos bepaal in hierdie studie, word in Tabel 5 opgesom.

Tabel 5

Persentasie van die bevolking onder die armoedegrens					
	Inkomste per maand	Swartes	Kleurlinge	Indiërs	Blankes
1989	R400	51%	24%	6%	3%
1993	R755	50%	26%	8%	3%
1996	R960	57%	22%	9%	3%
1997	R1040	55%	21%	6%	4%
2001	R1270	62%	29%	11%	4%

Volgens die *South African Survey* (SAIRR, 2003:182) woon 48.9% van die bevolking steeds in armoede. Armoede is hier gedefinieer as "die aantal persone wat in huishoudings woon waarvan die totale inkomste onder die armoedegrens is". Die armoedegrens vir 2001, is vasgestel op R551 per persoon per maand.

⁸⁶ Dit is belangrik om in gedagte te hou dat daar nie in hierdie studie ag geslaan is op die aantal persone waaruit 'n huishouding bestaan nie.

Volgens hierdie studie (wat gedoen is deur DRI-WEFA South Africa) is die grootste persentasie van armes steeds swart. Met armoedevlakke vir die swart, kleurling, Indiër en blanke groepe op onderskeidelik 60%, 7.7%, 20.4% en 3.8%.

Volgens die internasionale armoedelyn van \$1 'n dag het armoede in Suid-Afrika egter afgeneem. Soos in Afdeling 2 genoem is, het 21% van Suid-Afrikaners in 1995 onder hierdie armoedelyn geleef (Klasen, in May, Woolard & Klasen, 2000:30). Volgens statistiek van die Wêreldbank het hierdie syfer in 2002 geval tot 11.5% (Nationmaster, 2003). Hiervolgens leef 35.8% van die bevolking op minder as \$2 'n dag. Daar word aanvaar dat persone wat op minder as \$2 'n dag leef steeds as arm beskou kan word. In dieselfde studie is daar ook bevind dat, indien die armoedegrens in die nasionale geldeenheid vasgestel word, ongeveer 50% van die Suid-Afrikaanse bevolking steeds onder die armoedegrens leef (Nationmaster, 2003). Hierdie syfer is heelwat hoër as die meerderheid van armoedevlakke wat volgens 'n verskeidenheid van maatstawwe in 1995 bevind is (sien afdeling 2).

3.4.3 Openbare besteding

In Afdeling 2.4 word daar genoem dat Groep 2 teoretici ook aandag gee aan veranderinge in openbare besteding ten einde werklike veranderinge in die welsynsvlakke van bevolkings te bepaal, aangesien persone wat 'n stygende jaarlikse inkomste het, byvoorbeeld effektief slegter af kan wees indien openbare besteding in hul omgewing in die betrokke tydperk afgeneem het. Gegewe die onwilligheid van die ANC-regering om die staatskas deur middel van bykomende belastings of verhogings in bestaande belastingsvlakke te versterk, of groter openbare besteding deur verhogings in die begrotingstekort te befonds, word die Suid-Afrikaanse begroting sedert 1994 gekenmerk deur die herallokering van openbare besteding eerder as enige noemenswaardige stygings in besteding deur die staat (Black, Calitz & Steenekamp et al., 1999:233). Byna 50% van die nasionale begroting word bestee aan sosiale dienste, waaronder: onderwys, gesondheid, behuising en welsyn (Simkins, 1998:15). 'n Groot deel van hierdie besteding word reeds sedert die 1970's aangewend om die historiese ongelykhede in besteding op verskillende rasse-groepe uit te wis (Van der Berg, 2001:265)⁸⁷. In die lig van die streng fiskale dissipline wat deur die regering aanvaar is, is die herverdelende kapasiteit van die

⁸⁷ Volgens van der Berg (2002:5) is hierdie herallokering van sosiale besteding voor die politieke transisie in lyn met internasionale tendense. Regerings is klaarblyklik dikwels geneig om sosiale druk vir politieke hervormings te probeer verlig, deur middel van begrotingshertoewysings aan sosiale dienste.

begroting egter baie beperk, en in werklikheid reeds uitgeput (Van der Berg, 2001:265). In omvattende navorsing oor die effek van openbare besteding op armoede in Suid-Afrika, het Van der Berg (2002:20) boonop bevind dat die oneffektiewe administrasie en aanwending van sosiale besteding (veral in areas soos onderwys en gesondheid) veroorsaak dat verhoogde besteding geen noemenswaardige effek op sosiale omstandighede het nie. Waar besteding 'n meer direkte resultaat of impak het (byvoorbeeld deur sosiale oordragte en die voorsiening van water, behuising en fisiese infrastruktuur) het verhoogde besteding wel in 'n groter mate vertaal in 'n verbetering in die posisie van armes (Van der Berg, 2002:20). Dit is egter moeilik om die omvang van hierdie verbetering vas te stel. Van der Berg (2001:265) redeneer daarom dat, indien die regering sy huidige fiskale beleid volhou, 'n styging in primêre of persoonlike inkomstes die enigste oorblywende manier is om armoede en ongelykheid aan te spreek. Sodanige stygings is egter afhanklik van 'n toename in indiensname en werkskepping waardeur armes in die sogenaamde "hoofstroom ekonomie" betrek kan word (Van der Berg, 2001:265). Veranderinge in indiensname en werkloosheid sal in Afdeling 3.4.5 bespreek word.

3.4.4 Die Menslike Ontwikkelingsindeks

Nog 'n voorbeeld van 'n breër benadering tot armoede, is die Menslike Ontwikkelingsindeks ("Human Development Index" – HDI), wat deur die VN Ontwikkelingsprogram opgestel word. Die HDI is 'n saamgestelde indeks wat gemiddelde lewensstandaarde bepaal deur te kyk na lewensverwagting, vlakke van onderwys en per capita inkomstes. Indien daar aanvaar word dat goed gefokusde openbare besteding sal lei tot verbetering in vlakke van gesondheid, opvoeding en inkomste, kan die HDI ook gesien word as 'n aanduiding van die sukses van hierdie besteding. Die indeks plaas ontwikkelingsvlakke in alle lande op 'n skaal tussen 0 (die laagste vlak van menslike ontwikkeling) en 1 (die hoogste vlak van menslike ontwikkeling) (Dixon & Pretorius, 2001:10). Lande word dan ingedeel in kategorieë van lae- (0.0 tot 0.50), medium- (0.50 tot 0.79) en hoë menslike ontwikkeling (0.80 tot 1.0). Tussen 1995 en 2001 het Suid-Afrika se HDI geval vanaf 0.741 tot 0.684 (*United Nations Development Programme*, 2003). Ook volgens hierdie maatstaf het lewensstandaarde in Suid-Afrika dus matig verswak.

3.4.5 Werkloosheid

Werkloosheid is een van die belangrikste determinante van armoede in Suid-Afrika (Leibbrandt, Woolard & Borat, 2000:40, 48). Die verband tussen armoede en werkloosheid is implisiet deur die regering erken deur die fokus wat daar in die GEAR-program geplaas is op werkskepping as 'n dryfveer vir sosio-ekonomiese ontwikkeling in Suid-Afrika. Die GEAR-doelwitte ten opsigte van werksgeleenthede is egter nie bereik nie. Werkloosheid het intendeel tussen 1994 en 2001 volgens die streng definisie⁸⁸ van werkloosheid toegeneem vanaf 20.2% tot 26.4%, en volgens die breë definisie⁸⁹ gestyg vanaf 31.5% tot 37% (SAIRR, 2001:383). Die aantal persone wat in die formele sektor in diens geneem word, het ook tussen 1994 en 2000 gedaal vanaf 7 702 400 tot 7 223 000, te midde van die toetrede van meer as 2 miljoen persone tot die arbeidsmag (SAIRR, 2001:210). Die arbeidsmag absorberingskoers⁹⁰ in die formele sektor het dus tussen 1994 en 2000 gedaal vanaf 56.8% tot 44.5% (SAIRR, 2001:210). Hierdie koers word sedert 1997 ook bereken met inagneming van indiensname in die informele sektor. Met indiensname in die informele sektor ook in berekening gebring, lyk die arbeidsmag absorberingskoers effens beter, maar was daar ook 'n noemenswaardige afname in die koers vanaf 79% in 1997 tot 74.2% in 2000 (SAIRR, 2001:210).

Dit is dus duidelik dat die beperkte ekonomiese groei, wat Suid-Afrika sedert 1994 ervaar het, geen styging in indiensname meegebring het nie. Indien verhoogde indiensname dus steeds deur die regering as strategie vir die verligting van armoede gebruik wil word, sal alternatiewe meganismes (buiten die bestaande neo-liberale ekonomiese beleidmaatreëls) vir werkskepping oorweeg moet word.

Daar sal nou op grond van die objektiewe riglyne vir die evaluering van ekonomiese beleid, wat in Afdeling 2.5 uiteengesit is, bepaal word of neo-liberalisme in Suid-Afrika suksesvol is of nie. Daar sal ook telkens verwys word na die kritiek wat in Hoofstuk 2 ten opsigte van die verskillende aspekte van neo-liberale ekonomiese beleid genoem is, en oorweeg word of hierdie kritiek binne die Suid-Afrikaanse konteks van toepassing is.

⁸⁸ Volgens die streng definisie van werkloosheid, moes 'n persoon reeds sekere stappe geneem het om werk te soek ten einde as werkloos geklassifiseer te word.

⁸⁹ In ontwikkelende lande, soos Suid-Afrika, het die Internasionale Arbeidsorganisasie aanbeveel dat die streng definisie van werkloosheid uitgebrei word om ook persone in te sluit wat bloot 'n "behoefte" het om te werk.

⁹⁰ Die aantal werkende persone in die formele sektor as 'n proporsie van die totale arbeidsmag.

3.5 Evaluering van die sukses van neo-liberalisme in Suid-Afrika

Daar is in Hoofstuk 2 tot die gevolgtrekking gekom dat die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in die verligting van armoede en die vermindering van ongelykheid nie 'n gegewe is nie. Daar is ook genoem dat, hoewel daar oortuigende bewyse vir die sukses van neo-liberalisme bestaan, daar geen waarborge is dat dit in alle kontekste sal geld nie. Aangesien die sukses van neo-liberalisme konteks-spesifiek blyk te wees, behoort evaluering van die beleid dus dieselfde konteks-spesifieke basis te hê. Die voorsetting van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika kan dus nie op grond van die algemene sukses van hierdie beleid in die globale konteks gemotiveer word nie.

Soos reeds in Hoofstuk 1 verduidelik is, word die sukses van ekonomiese beleid in hierdie tesis gemeet aan die mate waarin dit ekonomiese groei tot voordeel van alle lede van die samelewing genereer. Armoedeverligting en die vermindering van ongelykheid is boonop eksplisiete doelwitte van Suid-Afrikaanse ekonomiese beleid⁹¹, en die sukses van hierdie beleid kan dus regverdiglik gemeet word aan die mate waarin dit daarin slaag om hierdie doelwitte te bereik.

Die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid in 'n neo-liberale ekonomiese stelsel is afhanklik van die generering van ekonomiese groei. Soos in Afdeling 1.2.1 en 2.3 verduidelik is, word daar dan veronderstel dat hierdie groei in 'n vrye ekonomiese stelsel ook uiteindelik sal afsyfer en sodoende 'n verbetering in die lewensstandaarde van armes sal meebring. Ten spyte van die konserwatiewe makro-ekonomiese beleid van die ANC-regering, die fiskale- en monetêre dissipline wat sedert 1994 gehandhaaf word, die beperking van die staat se rol in die ekonomie, en die oopstelling van ons markte vir internasionale handel en kapitaalvloeie, is die groei-mikpunte wat in GEAR gestel is nie bereik nie⁹². Die negatiewe ekonomiese groei wat in die dekade tot 1994 ervaar is, is wel omgekeer na 'n gemiddelde jaarlikse groeikoers van 2.8% tussen 1994 en 2002 (*Government of South Africa*, 2003). Hierdie groei is egter nie genoeg om 'n wesenlike verskil aan die sosio-ekonomiese agterstande in Suid-Afrika te maak nie. Suid-Afrika word gesien as 'n toonbeeld van die implementering

⁹¹ Die verligting van armoede en ongelykheid is 'n eksplisiete doelwit van die GEAR-program (*Government of South Africa*, 1996) en is ook in die regering se evaluering van sy beleid tussen 1994 en 2003 (in die *Ten Years of Freedom* dokument [*Government of South Africa*, 2003]) weer as primêre beleidsdoelwitte bevestig.

⁹² Soos in afdeling 3.3 genoem is, is 'n groei-mikpunt van 6% per jaar teen 2000 in die GEAR-program gestel.

van neo-liberale ekonomiese beleid⁹³ en tog bly hoë ekonomiese groei ons ontwyk. Die argument dat ekonomiese liberalisering noodwendig sal lei tot groter ekonomiese groei is dus nie hier geldig nie, en Suid-Afrika kan weliswaar 'n voorbeeld wees van 'n sosio-ekonomiese konteks waar neo-liberalisme nie die verwagte voordele genereer nie. Soos hierbo genoem word die sukses van neo-liberalisme in Suid-Afrika egter in hierdie tesis gemeet aan die kapasiteit van die raamwerk om ekonomiese groei tot voordeel van almal te genereer. Daar moet dus oorweeg word of die beperkte groei wat wel gegenereer is tot 'n verbetering in die sosio-ekonomiese omstandighede van armes gelei het.

Uit die bogaande analise is dit duidelik dat daar sedert 1994 geen noemenswaardige vordering gemaak is met die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid in Suid-Afrika nie. Hoewel ongelykheid tussen verskillende rassegroepe (wat beskou kan word as die gevolg van Suid-Afrika se geskiedenis van rasse-diskriminasie) verminder het, is dit vervang met groeiende ongelykheid binne rassegroepe wat dui op die vestiging van 'n klas-gebaseerde samelewing wat steeds deur hoë vlakke van ongelykheid gekenmerk word.

Ongelykheid in Suid-Afrika is ook nou verwant aan armoede. Die hoë vlakke van ongelykheid impliseer, onder meer, dat die ekonomiese groei wat sedert 1994 gegenereer is, nie enige verbetering in die posisie van armes kon meebring nie. Armoede het intendeel toegeneem, stygings in openbare besteding was minimaal, en daar was 'n verswakking in die HDI vir Suid-Afrika. Kritici van neo-liberalisme sou dus regverdiglik kon argumenteer dat daar geen merkbare afsyfering van ekonomiese voordele na minder bevoorregte lede van die samelewing was nie.

'n Konteks-spesifieke evaluering van die sukses van neo-liberalisme in Suid-Afrika, dui dus daarop dat die beleid nie tot dusver die gewenste gevolge gehad het nie. Moontlike redes vir die gebrek aan sukses word duidelik in 'n evaluering van die geldigheid van die kritiek wat deur Groep 2 teen neo-liberalisme uitgespreek word. In ooreenstemming met die gevolgtrekking wat in Hoofstuk 2 bereik is, word daar in hierdie kritiek telkens verwys na die onvanpastheid van die beleid binne die Suid-Afrikaanse konteks.

⁹³Daar word selfs na Suid-Afrikaanse ekonomiese beleid verwys as 'n "selfopgelegte strukturele aanpassingsprogram" (Jauch, 1997).

Kritici stel egter nie noodwendig 'n alternatiewe ekonomiese raamwerk voor nie, maar pleit bloot vir die hervorming van ekonomiese beleid in areas waar dit tot dusver onsuksesvol was, sowel as die beskerming van minder-bevoorregtes waar hul behoeftes nie deur die huidige stelsel aangespreek word nie.

Ten opsigte van fiskale beleid is Groep 2 sterk gekant teen die beperkings op staatsbesteding wat in neo-liberalisme voorgeskryf word, en word daar geargumenteer dat fiskale dissipline verslap moet word waar omstandighede dit vereis. Daar word geredeneer dat die akute armoede in Suid-Afrika om ingryping deur die staat pleit. Volgens Servaas van der Berg (2002:20) is dit slegs direkte besteding aan armoedeverligting en besteding op die voorsiening van water, behuising en fisiese infrastruktuur wat werklik 'n impak het op die posisie van armes in Suid-Afrika. Gegewe die voortgesette armoede in die land sou daar geredeneer kon word dat hierdie besteding nie tans genoeg is nie, en dat die verslapping van fiskale dissipline 'n bydra kan lewer tot die sukses van ekonomiese beleid (Legum, 2002:43). Die meer ekspansionêre ekonomiese beleid wat in die Medium Termyn Begrotingsbeleid in die vooruitsig gestel is blyk 'n stap in hierdie rigting te wees. Verdere toegewings in hierdie verband sal deur kritici van neo-liberalisme verwelkom word.

Die vernaamste doelwitte van Suid-Afrika se konserwatiewe monetêre beleid is om inflasie te bekamp en beleggings aan te moedig. Die kritiek teen hierdie beleid is dat dit 'n demper kan plaas op ekonomiese aktiwiteit en sodoende ekonomiese groei en werkskepping kan beperk (Dawson, 1992:37). Suid-Afrika se rekord ten opsigte van inflasie, groei en indiensname is moontlik 'n bewys van die geldigheid van hierdie argument. Inflasie is suksesvol bekamp, maar ekonomiese groei is beperk en daar is weliswaar 'n afname in indiensname. Hierdie afname in indiensname is van sentrale belang as daar in gedagte gehou word dat werkloosheid een van die vernaamste oorsake van armoede in Suid-Afrika is. In die lig van hierdie gebrek aan groei, en die kostes wat hoë rentekoerse meebring, sou daar geredeneer kon word dat Suid-Afrika kan baat by die implementering van 'n meer ekspansionêre ekonomiese beleid wat besteding en beleggings deur middel van 'n laer rentekoers aanmoedig (Lesufi, 2002:293)⁹⁴.

⁹⁴ Sodanige verskuiwing in beleid is in 'n beperkte mate sigbaar in die rentekoersverlagings wat tans deur die SARB geïnisieer word.

Sou daar egter geargumenteer word dat so 'n beleid die ekonomie sal oorverhit, en dat dit nie oor die langtermyn volhoubaar kan wees nie, sal daar 'n manier gevind moet word om armes teen die negatiewe effekte van hoë rentekoerse te beskerm.

Met verwysing na werkskepping kan daar ook geargumenteer word dat Suid-Afrika 'n sprekende voorbeeld is van die verskynsel van werklose groei, wat in Groep 2 se kritiek teen neo-liberalisme figureer. Selfs te midde van die beperkte groei wat in die land ervaar is, het indiensname sedert 1994 geval en het werkloosheid aansienlik toegeneem. Die regering se indirekte benadering van armoede-verligting deur middel van werkskepping was duidelik tot dusver onsuksesvol en alternatiewe meganismes vir die verligting van armoede sal geïdentifiseer moet word. Indien die regering steeds werkskepping as meganisme vir die verligting van armoede wil gebruik, sal daar gekyk moet word na alternatiewe maatreëls om werkskepping direk of indirek aan te moedig (Pape, 2001:31). In 'n globale ekonomie waar mededingendheid toenemend meer afhanklik word van die kwaliteit van menslike kapitaal, sou daar ook geredeneer kon word dat die ontwikkelingsbehoefte van die groot aantal ongeskoolde arbeiders in Suid-Afrika op geen manier deur verhoogde integrasie in die globale mark aangespreek sal word nie (Legum, 2002:14). Die spesifieke aard van Suid-Afrika se ontwikkelingsbehoefte pleit dus om 'n alternatiewe benadering tot werkskepping. In die afwesigheid van werkskepping is dit weereens slegs die daarstelling en instandhouding van omvattende sosiale sekuriteitsnette wat 'n verdere afname in die lewensstandaard van Suid-Afrikaners sal verhoed.

Die verlies aan werksgeleenthede kan ook moontlik die gevolg wees van die onvermoë van Suid-Afrikaanse besighede om te midde van sterker internasionale mededinging te oorleef. Dit is boonop veral sektore wat tradisioneel 'n groot aantal ongeskoolde arbeiders in diens geneem het, wat deur sterker internasionale mededinging geraak word (Nyman, 2001:108). Die krisis in die Suid-Afrikaanse tekstielbedryf en die gevolglike verlies aan werksgeleenthede in hierdie bedryf is 'n sprekende voorbeeld van hierdie verskynsel (Masoetsa, 2001:77). Die Suid-Afrikaanse staat se onttrekking uit die ekonomie (byvoorbeeld deur die verlaging van tariewe en vermindering van subsidies) maak dit ook moeilik vir binnelandse produsente om in internasionale markte te kompeteer waar menige produsente steeds deur hul regerings beskerm word.

Waar werkskepping een van die mees effektiewe meganismes is waardeur armoede in Suid-Afrika aangespreek kan word, sou dit daarom sinvol wees om arbeids-intensiewe sektore in 'n groter mate by te staan of te beskerm (Watkins, 2002).

In aansluiting by die kwessie van onregverdige mededinging in die internasionale mark, is daar 'n verdere teenstrydigheid in Suid-Afrikaanse ekonomiese beleid wat aandag behoort te geniet. Binnelandse produsente is ongelukkig met die oneweredige toepassing van vrye mark beginsels. Daar word geredeneer dat die pryse van produkte in 'n vrye mark bepaal word, terwyl insetkoste (waaronder die koste van arbeid) deur die staat beheer word (byvoorbeeld deur die instelling van 'n minimum loon) (Du Toit, 2003). Hierdie diskrepansie belemmer die kompetendheid van Suid-Afrikaanse produsente in internasionale markte en lei ook tot 'n verdere verlies in werksgeleenthede waar hulle as't ware deur die hoë koste van arbeid aangemoedig word om produksie te meganiseer (Du Toit, 2003). Hierdie argument geld by uitstek in die landbousektor wat tradisioneel een van die grootste werkverskaffers in Suid-Afrika was, maar as gevolg van streng arbeidsregulasies kies om meganisering te versnel en arbeiders te ontslaan. Volgens neo-liberale beleidsbeginsels sou hierdie probleem opgelos kon word deur die deregulering van die arbeidsmark. Die instelling van 'n minimum loon was egter 'n belangrike mylpaal om die uitbuiting van arbeid in Suid-Afrika te verhoed (en sodoende moontlik tot die verligting van armoede by te dra). Daar sou dus eerder gepoog kon word om die staatsinmenging aan die inset-kant van produksie uit te kanselleer, deur groter inmenging in die uiteindelijke mark vir produkte ten einde die kompetendheid van binnelandse produsente te beskerm. Indien daar besluit word dat dergelike inmenging in die mark onwenslik is, sal daar meganismes ontwikkel moet word deur middel waarvan 'n bepaalde minimum lewensstandaard aan die "verloorders" in die liberaliseringsproses voorsien kan word.

Ook die kritiek teen die aard en tempo van privatisering wat in neo-liberalisme voorgeskryf word, blyk in die Suid-Afrikaanse konteks geldig te wees. Die privatisering van bedrywe wat tradisioneel 'n groot aantal arbeiders in diens geneem het (byvoorbeeld telekommunikasiedienste, vervoerdienste, die voorsiening van infrastruktuur en elektrisiteits- en watervoorsiening), het weliswaar gelei tot rasionalisering wat 'n definitiewe verlies in werksgeleenthede tot gevolg gehad het (Rostron, 2002). Die wyse waarop privatisering in Suid-Afrika aangepak word, moet dus moontlik ge-herevalueer word met inagneming van die land se behoefte aan werkskepping.

Waar daar in die GEAR-program veral gefokus word op die bevordering van investering deur die liberalisering van die finansiële sektor en die verslapping van kapitaalkontroles moet daar ook hier gekyk word na die kritiek op so 'n beleggings-georiënteerde ekonomiese beleid. Daar word eerstens genoem dat pogings om 'n beleggings-vriendelike omgewing te skep dikwels ten koste van die welsyn van die Suid-Afrikaanse bevolking plaasvind. Daar word in hierdie verband ook spesifiek verwys na die handhawing van streng fiskale- en monetêre dissipline in 'n poging om 'n stabiele omgewing vir internasionale beleggings te skep. Indien hierdie beleid resultate opgelewer het, met ander woorde, indien daar 'n aansienlike toename in beleggings in Suid-Afrika was, sou die beleid moontlik geregverdig kon word. Die vraag wat dus hier gevra moet word, is of Suid-Afrika se konserwatiewe ekonomiese beleid werklik tot 'n toename in beleggings in die land gelei het.

Teen 1994 is die groot uitvloeï van kapitaal wat sedert die begin van die 1990's aan die orde van die dag was grootliks omgeswaai en was daar 'n netto invloei van R2.6 biljoen. Studies toon egter dat daar tussen 1994 en 2000 geen noemenswaardige styging in investering in die Suid-Afrikaanse ekonomie was nie, en dat die beleggings wat wel na die land gevloei het hoofsaaklik in die vorm van portefeuljebeleggings was (*South African Reserve Bank*, 2001:62)⁹⁵. Hierdie beleggings is per definisie onstabiel (Borensztein & Gelos, 2000). Die onstabiliteit van portefeulje-beleggings in Suid-Afrika is ook bewys in die reaksie op die Asiatiese finansiële krisis in 1998 en die onttrekking van fondse uit Suid-Afrika ten tye van ekonomiese krisisse in ander ontwikkelende lande, byvoorbeeld Argentinië (Stuart & Black, 2000). Suid-Afrika is boonop nie geïsoleer van ekonomiese omstandighede in die res van Suidelike Afrika nie, en ons word ook byvoorbeeld geraak deur die onstabiliteit van ekonomiese omstandighede in buurlande soos byvoorbeeld Zimbabwe (Tsie [1996]; SAIRR [2002:21]). Die Suid-Afrikaanse ekonomie sou dus moontlik kon baat by 'n groter mate van regulering van finansiële markte. Sodanige regulering word egter drasties gekompliseer deur finansiële globalisering en internasionale druk vir die verwydering van beperkings op die vloeï van kapitaal.

⁹⁵ Buitelandse kapitaalvloeï na Suid-Afrika is sedert 1994 min of meer konstant rondom 1% van BBP (*South African Reserve Bank*, 2000:60). Volgens 'n verslag van die Reserwebank, genaamd "The dynamics of capital flows in South Africa: an empirical investigation", is die grootste deel van hierdie kapitaalvloeï in die vorm van portefeulje beleggings. In 1996 en 2000 was nie-direkte investering verantwoordelik vir onderskeidelik 78.1% en 57.5% van totale buitelandse investering in Suid-Afrika (SAIRR, 2003:67).

In die afwesigheid van finansiële regulering sou dit dus noodsaaklik wees om arm persone (wat hulself nie teen die negatiewe effekte van finansiële skokke kan verskans of beskerm nie) op 'n alternatiewe wyse by te staan.

Die laaste punt van kritiek teen neo-liberalisme wat in Afdeling 2.2 genoem is, is die feit dat dit dikwels sonder inagneming van die spesifieke aard van die konteks van implementasie aanvaar word. Dit is uit die bogaande evaluering, en die ander punte van kritiek teen die beleid, duidelik dat daar in die Suid-Afrikaanse konteks geredeneer kan word dat die ontwikkelingsbehoefte in die land 'n heroorweging van ekonomiese beleid regverdig. Die vlakke van armoede en ongelykheid in Suid-Afrika, en die onvermoë van huidige beleid om dit effektief aan te spreek, vereis 'n alternatiewe beleid waarin daar primêr aan ontwikkelingsbehoefte aandag gegee word eerder as om staat te maak op die werking van die mark om uiteindelik ekonomiese groei tot voordeel van alle lede van die samelewing te genereer. Waar so 'n beleid moontlik nie oor die langtermyn volhoubaar sal wees nie, moet daar minstens gepoog word om diegene wat nie deur die sogenaamde “voordele van die vrye mark” bereik word nie teen verarming en onderontwikkeling te beskerm⁹⁶.

Neo-liberaliste sou moontlik kon redeneer dat neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika nog nie genoeg tyd gegun is om ekonomiese groei te genereer nie, en dat die voordele van die beleid eers oor die langtermyn sigbaar sal word. Soos in Afdeling 2.4 genoem is, word die behoefte aan 'n medium- tot langtermyn benadering tot ekonomiese beleid deur beide Groep 1 en Groep 2 erken. Daar word egter ook deur beide groepe erken dat neo-liberalisme vergesel moet word van die nodige sosiale sekuriteitsnette om die negatiewe kort-termyn effek daarvan op minder bevoorregte persone te verlig. Die volgehoue armoede en ongelykheid in Suid-Afrika beklemtoon die afwesigheid van hierdie sosio-ekonomiese sekuriteit. Indien daar dus aanvaar word dat neo-liberale ekonomiese beleid volgehou moet word, met die hoop op groter sukses oor die langtermyn, kan daar met reg gepleit word vir die daarstelling van sosiale sekuriteitsnette wat minder bevoorregtes oor die korttermyn sal beskerm⁹⁷.

⁹⁶ Daar sal in Hoofstuk 4 kortliks na aan moontlike alternatiewe aandag gegee word.

⁹⁷ Voorbeelde van die meganismes deur middel waarvan hierdie sekuriteit voorsien kan word sal kortliks in Hoofstuk 4 bespreek word.

Hoofstuk 4

Gevolgtrekking

Studies van die sosiale wêreld poog om, deur die uitbreiding van kennis oor politieke en ekonomiese aangeleenthede, en die beleidsaanbevelings wat op hierdie kennis gebaseer word, die menslike bestaan te verbeter. In Politieke Wetenskap en Politieke Ekonomie word daar spesifiek aandag gegee aan die analisering van meganismes vir die allokering van mag en ekonomiese hulpbronne. John Rawls se definisie van geregtigheid is in Hoofstuk 1 as die maatstaf vir suksesvolle sosiale instellings en organisasies geïdentifiseer. Op grond van hierdie maatstaf is daar geargumenteer dat ekonomiese stelsels op een of ander wyse aan die behoeftes van armes moet aandag gee. Daar is dus geredeneer dat 'n ekonomiese stelsel slegs suksesvol is indien dit bydra tot die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid.

Te midde van die groeiende internasionale konsensus rakende die sukses en wenslikheid van neo-liberale ekonomiese beleid, word die kapasiteit van hierdie raamwerk om ekonomiese groei tot voordeel van alle lede van die samelewing te bewerkstellig egter wyd bevraagteken. Hierdie debat het ook spesifieke relevansie in die Suid-Afrikaanse konteks, waar die implementering van neo-liberale ekonomiese beleid deur die ANC-regering skerp kritiek uitlok. Die aard en omvang van die ontwikkelingsbehoefte in Suid-Afrika noodsaak 'n ekonomiese beleid wat armoede en ongelykheid suksesvol kan aanspreek. Indien daar bevind sou word dat neo-liberale ekonomiese beleid nie daartoe in staat is om armoede en ongelykheid in Suid-Afrika te verlig nie, moet 'n herevaluering van beleid dus aanbeveel word.

Daar is reeds in Hoofstuk 1 genoem dat die literatuur en diskoers oor die effek van neo-liberale ekonomiese beleid op armoede en ongelykheid in twee kampe verdeel kan word. Groep 1 is ten gunste van ekonomiese liberalisering en is oortuig van die sukses, vermoë en potensiaal van neo-liberalisme om ekonomiese groei te bewerkstellig wat 'n positiewe impak op armoedeverligting en die vermindering van ongelykheid kan hê.

Groep 2 betwyfel egter die bestaan van 'n positiewe verhouding tussen ekonomiese liberalisering en die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid, en is daarom ten gunste van 'n heroorweging van neo-liberale teorie en huidige ekonomiese praktyke. Om 'n basis te lê vir die evaluering van neo-liberalisme in Suid-Afrika, is daar gekyk na moontlike redes vir die verskille tussen hierdie twee groepe.

Redes vir die verskille tussen Groepe 1 en 2 is in Hoofstuk 2 bespreek deur middel van 'n analise van die belangrikste neo-liberale beleidsvoorskrifte en die vernaamste kritiek daarteen, die basiese aannames van voorstanders en kritici van neo-liberale ekonomiese beleid, en die verskille in die kwantitatiewe analises van die twee groepe. Daar is in hierdie hoofstuk tot die gevolgtrekking gekom dat, hoewel neo-liberale ekonomiese beleid oor die algemeen suksesvol blyk te wees in die generering van ekonomiese groei ter verligting van armoede, en die implementering daarvan nie noodwendig gepaard gaan met groter ongelykheid nie, daar steeds spesifieke gevalle is waar die beleid onsuksesvol is. Daar is verder geargumenteer dat die voortsetting van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika nie op grond van die algemene sukses van hierdie beleid in die globale konteks gemotiveer kan word nie. Sukses blyk konteks-spesifiek te wees en evaluering behoort dus dieselfde konteks-spesifieke basis te hê. Daar moes dus bepaal word of neo-liberale ekonomiese beleid die gewenste gevolge in Suid-Afrika het deur die effek daarvan op die sosio-ekonomiese omstandighede in die land empiries te evalueer. Hierdie evaluering is in Hoofstuk 3 gedoen.

Die bespreking van Suid-Afrikaanse ekonomiese beleid, in Hoofstuk 3, het aangedui waarom Suid-Afrika beskou word as 'n toonbeeld van die aanvaarding van neo-liberale ekonomiese beleid. Ten spyte van die konserwatiewe makro-ekonomiese beleid van die ANC-regering, die fiskale- en monetêre dissipline wat sedert 1994 gehandhaaf is, die beperking van die staat se rol in die ekonomie, en die oopstelling van ons markte vir internasionale handel en kapitaalvloeï, is Suid-Afrika se ekonomiese groei nie genoeg om 'n wesenlike verskil in die sosio-ekonomiese agterstande in die land te maak nie⁹⁸. Die beperkte groei wat wel gegenereer is, het boonop

⁹⁸ Dit is moontlik dat ekonomiese groei in die afwesigheid van 'n neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika selfs laer sou wees, en dat die beperkte groei wat wel gegenereer is juis te danke is aan die sukses van neo-liberalisme in die stimulering van groei. Armoedeverligting en die vermindering van ongelykheid is egter eksplisiete doelwitte van ekonomiese beleid in Suid-Afrika. Die gebrek aan sukses in hierdie verband kan dus dien as motivering vir die her-evaluering van beleid, of minstens die her-evaluering van die wenslikheid van die behoud van hierdie beleid as meganisme om die ontwikkelingsbehoefte in Suid-Afrika aan te spreek.

geen wesenlike verbetering in die sosio-ekonomiese omstandighede van armes meegebring nie. Hoewel ongelykheid minimaal afgeneem het, word hierdie afname hoofsaaklik toegeskyf aan die vernouing van die inkomstegaping tussen verskillende rassegroepe. Ongelykhede binne groepe neem egter toe en ongelykheid het dus bloot 'n meer klasgebaseerde aard aangeneem. Suid-Afrika het boonop steeds een van die hoogste vlakke van ongelykheid ter wêreld. Volgens die Menslike Ontwikkelingsindeks het lewensstandaarde in die land sedert 1995 verswak, en het armoede ook sedert die politieke oorgang in 1994 toegeneem.

Die doel van hierdie tesis was om die sukses van neo-liberale ekonomiese beleid in Suid-Afrika te evalueer, met spesifieke verwysing na die kapasiteit van hierdie beleid om ekonomiese groei tot voordeel van alle lede van die Suid-Afrikaanse samelewing te genereer. Op grond van die bewyse wat in Hoofstuk 3 gelewer is, is neo-liberalisme in Suid-Afrika nie suksesvol nie. Daar is in Afdeling 1.3 genoem dat dit feitlik onmoontlik is om teoretiese raamwerke as geheel te diskrediteer, aangesien menige van die aannames nie empiries getoets en sodoende bevestig of weerlê kan word nie. Waar 'n bepaalde teoretiese raamwerk egter die basis vorm van politieke en sosio-ekonomiese beleid, kan die gepastheid van die raamwerk gemeet word aan die sukses van hierdie beleid in die verwesenliking van die doelwitte wat vir die beleid gestel is. Die aanspraak dat neo-liberale ekonomiese beleid wel bydra tot die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid is 'n voorbeeld van so 'n "uitdrukking van teoretiese aansprake" in beleid waarvan die doelwitte gekwantifiseer en gemeet kan word. Indien die beleid dus onsuksesvol is in die bereiking van hierdie doelwitte, sou minstens hierdie aanspraak van neo-liberale beleid bevraagteken kan word. Selfs al sou die teorie en beleid steeds in breë trekke aanvaar word, sou daar wel na 'n alternatiewe meganisme vir die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid gesoek moes word.

Die aanspraak dat neo-liberalisme suksesvol is in die bekamping van armoede en vermindering van ongelykheid is in Hoofstuk 2 bespreek. Hoewel die kapasiteit van die raamwerk om ekonomiese groei tot voordeel van almal te genereer nie op 'n algemene vlak gediskrediteer is nie, is daar bewys dat daar inderdaad neo-liberale tekortkominge is. Op grond van die bewyse wat in Hoofstuk 3 aangevoer is, kan Suid-Afrika moontlik beskou word as 'n voorbeeld van 'n land waar neo-liberalisme misluk het.

Neo-liberalisme was tot dusver nie daartoe in staat om armoede te verlig en ongelykheid in Suid-Afrika noemenswaardig te verminder nie. Selfs al sou die beleid steeds in breë trekke aanvaar word, moet daar dus na 'n alternatiewe meganisme gesoek word, deur middel waarvan armoede en ongelykheid in die land aangespreek kan word. Indien daar geredeneer word dat neo-liberalisme oor die langtermyn 'n meer positiewe impak op armoede en ongelykheid sal hê, sou dit steeds noodsaaklik wees om die potensiele negatiewe effek van die beleid op minder bevoorregtes deur middel van die daarstelling van 'n omvattende sosiale sekuriteitsnet teen te werk.

Die evaluering van ekonomiese beleid moet gegrond word op die sukses van die beleid om gestelde doelwitte te bereik. Beleidsmaatreëls wat die toets deurstaan, kan behou word, maar waar ekonomiese beleid volgens hierdie maatstaf onsuksesvol is, pleit dit om die her-evaluering van die beleidsbenadering. Die argumente en empiriese bewyse in hierdie tesis dui daarop dat neo-liberalisme in Suid-Afrika tans nie daarin slaag om armoede te verlig en ongelykheid te verminder nie. 'n Alternatiewe raamwerk vir die verligting van armoede en vermindering van ongelykheid in Suid-Afrika moet dus gevind word.

Die gewenste aard van hierdie alternatief is op sigself 'n kontensieuse kwessie. In Suid-Afrika word daar tans vanuit verskillende oorde aanbevelings gemaak rakende die mees effektiewe wyse waarop die regering ekonomiese beleid kan aanpas om armoede en ongelykheid aan te spreek. Die meerderheid van aanbevelings is egter nie ten gunste van 'n totale ommeswaai in die beleidsbenadering van die Suid-Afrikaanse regering nie, maar pleit eerder (in ooreenstemming met die gevolgtrekkings wat in Hoofstuk 2 bereik is) vir die implementering van maatreëls wat, te midde van 'n markgedrewe ekonomie, meer aandag gee aan die beskerming van armes. In hierdie opsig stem kritiek teen neo-liberalisme in Suid-Afrika in 'n groot mate ooreen met die sosiaal-demokratiese benadering tot ekonomiese beleid wat tans wye aanwending in Europa geniet⁹⁹.

⁹⁹ Sosiale demokrasie aanvaar in beginsel dat neo-liberale ekonomiese beleid 'n ongeëwenaarde bron van groei en rykdom is, maar erken ook dat die hoë vlakke van ongelykheid en armoede wat in neo-liberale stelsel bestaan slegs deur ekonomiese en sosiale inmenging en regulering deur die staat verlig kan word (Stammers, 2003:30). Sosiale demokrate plaas ook groot klem op die belangrikheid van die uitbreiding van demokratiese waardes na die sosiale en ekonomiese sfeer ten einde sosiale en ekonomiese gelykheid, sosiale geregtigheid en individuele sekuriteit te verdiep (Stammers, 2003:28-30).

Volgens Michie & Padayachee (2001:197) word daar in die regering se retoriek rondom ekonomiese beleid dikwels verwys na die beginsels van sosiale demokrasie, en veral die belangrikheid van die uitbreiding van demokratiese regte na die ekonomiese en sosiale sfeer. Hierdie retoriek word egter nie opgevolg met ooreenstemmende sosiaal-georiënteerde ekonomiese beleidsmaatreëls nie (Michie & Padayachee, 2001:197). Dit word daarom aanbeveel dat verdere ondersoek ingestel word na suksesvolle sosiaal-demokratiese ekonomiese beleidstelsels in Europa, asook na die wyse waarop hierdie stelsels in die Suid-Afrikaanse konteks toegepas kan word. Ook Sampie Tereblanche (2002:444-447) stel voor dat armoede en ongelykheid in Suid-Afrika aangespreek moet word deur die herstrukturering van sosiale beleid in Suid-Afrika, en die herevaluering van die rol van die staat in die ekonomie in ooreenstemming met die beginsels van sosiale demokrasie. Verskillende kanale vir die uitbreiding van die ekonomiese rol van die staat word in die kritiek op 'n suiwer neo-liberale beleid geïdentifiseer.

Een so 'n kanaal behels die befondsing van openbare werksprogramme om werkloosheid te verlig. Buiten die direkte impak daarvan op armoede deur middel werkskepping, kan openbare werksprogramme ook 'n breër bydra lewer tot die voorsiening van basiese dienste (byvoorbeeld water en elektrisiteit) en die daarstelling van noodsaaklike infrastruktuur vir ontwikkeling (byvoorbeeld besproeiingstelsels en anti-erosie maatreëls in plattelandse gebiede, en paaie na gebiede wat tans as gevolg van 'n gebrek aan infrastruktuur geïsoleer is) (May, 2000:270). Openbare werksprogramme is tydens die Groei- en Ontwikkelingsberaad in 2003 geïdentifiseer as 'n meganisme vir die verligting van armoede. Die regering het ook in die Medium Termyn Begrotingsbeleid laat blyk dat hierdie programme gebruik sal word om werkloosheid en armoede direk aan te spreek. Kwessies rondom die mees gewenste aard en omvang van hierdie programme en die omgewings en sektore waarin dit met die grootste sukses geïmplementeer kan word noodsaak egter verdere ondersoek.

In die verlede is daar ook gebruik gemaak van loonsubsidies om indiensname in Suid-Afrika te stimuleer (en sodoende armoede te verlig) (*Bureau for Economic Policy and Analysis* [1980]; McConnell & Breu [1989:547]). Indien die regering steeds werkskepping as die basis van sy armoedeverligtingstrategie wil behou, kan loonsubsidies moontlik weer as beleidsopsie oorweeg word.

In 'n evaluering van Suid-Afrika se beleid ten opsigte sosiale welsyn bevind Sevenhuijsen, Bozalek, Gouws en Minnaar-McDonald (2003) dat die basiese benadering tot welsyn nie die land se spesifieke ontwikkelingsbehoefte aanspreek nie. Hul belangrikste bevinding is dat die huidige welsynsbeleid die verantwoordelikheid vir versorging ("care") hoofsaaklik op families plaas, en dat die familie as primêre eenheid vir sosiale sorg ingespan word. Familiestrukture in Suid-Afrika is egter uiters kompleks (met drie tot vier geslagte wat soms 'n huishouding deel, en ongeveer 20% van Suid-Afrikaanse kinders wat nie by hul ouers woon nie), en verhoed dus dat sosiale oordragte die mees kwesbare persone bereik (Sevenhuijsen, Bozalek, Gouws en Minnaar-McDonald, 2003:312-313). Ongelyke genderverhoudinge in Suid-Afrikaanse huishoudings belemmer ook die funksionaliteit van die familie as primêre eenheid van sorg (Sevenhuijsen, Bozalek, Gouws en Minnaar-McDonald, 2003:313). Daar word daarom aanbeveel dat Suid-Afrika se sosiale welsynsbeleid heroorweeg word, en dat daar ondersoek ingestel word na 'n meer effektiewe meganisme vir die regverdigde verspreiding van sosiale oordragte (Sevenhuijsen, Bozalek, Gouws & Minnaar-McDonald, 2003:318).

Nattrass & Seekings (2000) bevind dat openbare besteding in Suid-Afrika tussen 1994 en 2000 hoofsaaklik gefokus het op beleggings in menslike kapitaal in die vorm van besteding aan onderwys en gesondheidsdienste. Soos in Hoofstuk 3 bespreek is, bereik besteding aan gesondheid en onderwys nie noodwendig die armes nie en bly die verbeteringe in die lewensomstandighede van armes dus (veral oor die kort-termyn) grootliks afwesig. In 'n studie deur die Wêreldbank (1994:17-18), is daar bevind dat, hoewel beleggings in menslike kapitaal 'n belangrike bydra kan lewer om meer mense in die ekonomie te betrek, dit spesifiek gefokus moet wees op die kanalisering van fondse na minder-bevoorregtes ten einde noemenswaardige verbeteringe in die ekonomiese omstandighede van armes te bewerkstellig. In die lig van die gebrek aan resultate van verhoogde sosiale besteding aan onderwys en gesondheidsdienste in Suid-Afrika sou 'n her-allokering of herstrukturering van hierdie besteding dus aanbeveel kon word.

‘n Moontlike meganisme vir die verligting van akute armoede wat tans wêreldwyd aandag geniet, is die Basiese Inkomste Toelaag¹⁰⁰. Hierdie toelaag behels ‘n basiese inkomste wat op ‘n maandelikse basis onvoorwaardelik aan alle burgers van ‘n land uitbetaal word (Legum, 2002:32). Ontvangs van die toelaag is nie onderworpe aan enige bewyse van geskiktheid nie. Waar uitbetalings aan persone gedoen word wat nie werklik sodanige bystand van die staat nodig het nie, sal die toelaag deur middel van belasting aan die staat terugbetaal word. Die onvoorwaardelike uitbetalings vergemaklik die administrasie van die stelsel, en verlaag ook die kostes wat aan komplekse administratiewe vereistes verbonde is (Legum, 2002:32-33). ‘n Basiese Inkomste Toelaag plaas kontant direk in die hande van armes, en bied ook aan ekonomies ontmagtigdes die basiese kapitaal om klein ondernemings te begin (Legum, 2002:33). Kinders se toelae word aan hul primêre versorger (wat nie noodwendig ouers hoef te wees nie) uitbetaal en dra sodoende daartoe by dat kinders in ‘n groter mate by die inkomste baat (Legum, 2002:32). Die toelaag sal armes ook in staat stel om vir dienste soos water, elektrisiteit, onderwys en gesondheid te betaal, en sodoende bydra tot die verhoging van lewensstandaarde (de Lange, 2000).

Aart Roukens de Lange (2000) plaas ook klem op die uitbreiding van toegang tot krediet as ‘n noodsaaklik voorvereiste vir die verligting van armoede in Suid-Afrika. Volgens de Lange (2000) het banke tans ‘n monopolie op die beskikbaarheid van fondse in die Suid-Afrikaanse ekonomie. Arm persone wat nie een of ander vorm van sekuriteit (byvoorbeeld ‘n huis) vir lenings kan bied nie, word toegang tot fondse geweier, en word sodoende vasgevang in ‘n spiraal van armoede. De Lange (2000) stel voor dat hierdie probleem aangespreek word deur die vestiging van plaaslike geldeenhede waarin gemeenskappe op ‘n geslote basis kan handel dryf en lenings aangaan. Plaaslike geldeenhede kan informele indiensname en ruilhandel aanmoedig en sodoende ekonomiese aktiwiteite in arm gemeenskappe stimuleer. Volgens die *South African New Economics Foundation* (SANE), kan hierdie plaaslike geldeenhede ‘n

¹⁰⁰ Kampvegters vir die implementering van ‘n Basiese Inkomste Toelaag sluit in: die “Basic Income Research Group” (wat gestig is by die *London School of Economics*), die “Basic Income European Network” (‘n federasie van groepe uit Nederland, Ierland, Spanje, Frankryk, Duitsland, Nieu-Seeland, Australië, Brasilië, Kanada en die VSA), en die Suid-Afrikaanse Koalisie vir ‘n Basiese Inkomste Toelaag (Legum [2002:39-40], Knight [2001]). Lede van die Suid-Afrikaanse Koalisie vir ‘n Basiese Inkomste Toelaag sluit in: die *South African New Economics Foundation* (SANE), COSATU, die *Black Sash*, die Suid-Afrikaanse Raad van Kerke, die Suid-Afrikaanse Nasionale Nie-Regeringsorganisasie koalisie (SANGOCO) en die *Treatment Action Campaign* (TAC) (Legum [2002:39-40], Knight [2001]).

noemenswaardige bydra lewer tot die verhoging van lewenstandaarde in arm gemeenskappe (Legum, 2002:85). Nog 'n voorstel vir die oplossing van die probleem van 'n gebrek aan toegang tot fondse, is dat daar op 'n nasionale basis 'n poging aangewend word om aan alle huiseienaars (ook in informele nedersettings soos plakkerskampe) eiendomsreg toe te staan. Hierdie eiendom sou dan as sekuriteit aangebied kan word in lenings wat dikwels 'n noodsaaklike voorvereiste vir die entrepreneuriale aktiwiteit is.

Nog 'n moontlike kanaal vir die meer direkte verligting van armoede is die stimulering van aktiwiteite in die informele sektor. Volgens die Wêreldbank (in Motloun & Mears, 2002:538) voorsien die informele sektor 'n sosiale sekuriteitsnet aan werklose persone en verskaf dit 'n direkte kanaal vir die teikening van ontwikkelingshulp aan armes. Daar word ook geargumenteer dat die aktiwiteite in die informele sektor ledigheid verhoed, en sodoende bydra tot bekamping van misdaad (Motloun & Mears, 2002:538).

Op 'n algemene vlak word daar ook aanbeveel dat die regering 'n meer ekspansionêre ekonomiese beleid volg, wat ekonomiese groei aanmoedig deur middel van die stimulering van die vraag na goedere en dienste. Sodanige beleid sou gedryf word deur verhoogde besteding deur die staat, sowel as verlagings in rentekoerse wat tans ekonomiese aktiwiteit inhibeer¹⁰¹. Dit blyk uit die Medium Termyn Begrotingsbeleid en onlangse verlagings in rentekoerse, dat die regering wel begin om 'n meer ekspansionêre ekonomiese beleid te volg, en armoede en ongelykheid ook direk, deur middel van openbare werksprogramme en die uitbreiding van sosiale oordragte, aan te spreek. Soos in Hoofstuk 3 genoem is, is dit egter debatteerbaar of hierdie maatreëls 'n permanente wending in die ANC se ekonomiese beleid aandui of bloot 'n poging is om gunstige ekonomiese omstandighede te skep in die aanloop tot die nasionale verkiesing in 2004. Moontlikhede vir die verligting van armoede deur middel van 'n meer ekspansionêre ekonomiese beleid kan dus ook verder ondersoek word.

Volgens Nicoli Nattrass (2003) is die omvang van armoede en werkloosheid in Suid-Afrika te groot om deur slegs direkte inmenging deur die staat opgelos te word. Daar word boonop verwag dat openbare besteding in die volgende dekade onder geweldige druk geplaas gaan word as gevolg verhoogde besteding aan gesondheidsdienste verwant aan MIV/VIGS.

¹⁰¹ In ooreenstemming met die sosiaal-demokratiese benadering word daar dus hier gepleit vir 'n uitbreiding van die staat se rol in die ekonomie.

Nattrass (2003) beveel daarom aan dat die sosio-ekonomiese uitdagings in Suid-Afrika aangespreek word deur middel van 'n sosiale ooreenkoms tussen die regering en verteenwoordigers van arbeid en besighede in Suid-Afrika. Nattrass verwys in hierdie verband na die sukses van hierdie sosiale ooreenkomste in Ierland en Nederland, waar die belastingstelsel, industriële beleid, die voorsiening van welsyn en arbeidswetgewing op 'n innoverende wyse gekoördineer is om winsgewendheid te herstel en die verspreiding van voordele uit die ekonomie te verbreed. Hierdie koördinerende van beleidsmaatreëls is moontlik gemaak deur ekstensiewe onderhandelings waarin alle rolspelers bepaalde toegewings moes maak. Hierdie toegewings behels, onder meer, dat vakbonde ingestem het om loonverhogings te beperk, verlaging van belasting deur die staat en 'n belofte deur die besigheidsektor om meer aandag te gee aan die opleiding van werkers, om arbeidsintensiewe produksietegnieke te behou en om arbeidsintensiewe produkte plaaslik te vervaardig eerder as om dit in te voer. In Suid-Afrika bestaan daar reeds 'n forum, naamlik die *National Economic, Development and Labour Council* (NEDLAC), waar onderhandelinge rondom hierdie ooreenkoms kan geskied. Michie & Padayachee (1997:232) wys egter daarop dat nie-regerings- en gemeenskapsorganisasies 'n belangrike rol te speel het in onderhandelinge rondom 'n sosiale ooreenkoms, en dus by NEDLAC betrek moet word. Die ooreenkoms wat tydens die Groei en Ontwikkelingsberaad in 2003 gesluit is, kan moontlik dien as 'n basis vir 'n meer omvattende sosiale ooreenkoms. Tydens hierdie beraad het toegewings egter hoofsaaklik vanaf regeringskant gekom, en is die potensiaal vir 'n bydra deur die arbeids- en besigheidsektore nie volkome ontgin nie.

Die bewyse wat in hierdie tesis gelewer is van die onvermoë van neo-liberalisme om armoede en ongelykheid in Suid-Afrika te verminder dien as motivering vir die noodsaaklikheid van die herevaluering van die ekonomiese beleid wat in die land geïmplementeer word. Dit is egter uit die bogaande bespreking duidelik dat daar geen klaarheid is ten opsigte van die mees gewenste alternatief tot die beleid nie. Dit is dus nodig dat verdere navorsing oor ekonomiese alternatiewe vir Suid-Afrika gedoen moet word, waarin daar spesifiek aandag gegee word aan die potensiaal van alternatiewe beleidsraamwerke om armoede te verlig en ongelykheid te verminder. Die spesifieke aard van 'n ekonomiese alternatief is steeds onduidelik, maar die feit bly staan dat 'n beter lewe vir alle Suid-Afrikane slegs deur só 'n alternatief moontlik gemaak sal word.

BRONNELYS

African Development Bank/ Organisation for Economic Cooperation and Development. 2003. "South Africa". *African Economic Outlook*. Paris: OECD.

African Union. 2003. "The Objectives of the AU". [Online]. Available: <http://www.africa-union.org/home/Welcome.htm> (November 2003).

Agénor, P.R. 2002. "Does globalisation hurt the poor?" Washington: World Bank Working Paper.

Ahmed, M. 2002. "Building Consensus on Poverty Reduction", in *Finance and Development*. 39(2).

Ajayi, S.I. 2001. "What Africa Needs to Do to Benefit from Globalization", in *Finance and Development*. 38(4).

Amin, S. 1997. *Capitalism in the Age of Globalization*. New Jersey: Zed Books.

Ames, B., Bhatt, G. & Plant, M. 2002. "Taking Stock of Poverty Reduction Efforts", in *Finance and Development*. 39(2).

Anwireng-Obeng, F. 1996. "The State of the South African Political Economy", in A Adedeji (ed). *South Africa: Within or Apart?* London: Zed Books.

Armijo, E., Biersteker, T.J. & Lowenthal, A.F. 1994. "The problems of simultaneous transitions". *Journal of Democracy*. 5(4):161-175.

Aziz, S. 1998. "Reaching the Poor: Prospects and Constraints", in D. Sapsford & J. Chen (eds.) *Development Economics and Policy*. London: MacMillan Press.

Babbie, E. & Mouton, J. 2001. *The practice of social research*. Cape Town: Oxford University Press.

BBC. 2001. "World Inequality". [Online]. Available: http://news.bbc.co.uk/hi/English/business/newsid_1442000/1442073.stm (July 2003).

Baldacci, E., de Mello, L. & Inchauste, G. 2002. "Financial Crisis, Poverty and Income Distribution", in *Finance and Development*. 39(2).

Bannister, G.J. & Thugge, K. 2001. "International Trade and Poverty Alleviation", in *Finance and Development*. 38(4).

Berg, A. & Krueger, A. 2002. "Lifting all boats. Why openness helps curb poverty", in *Finance and Development*. 39(3).

- Bell, T. 1997. "Trade Policy", in J. Michie & V. Padayachee (eds.) *The Political Economy of South Africa's Transition*. London: Dryden Press.
- Black, P., Calitz, E., Steenekamp, T.J. et al. 1999. *Public Economics for South African Students*. New York: Oxford University Press.
- Blinder, A.S. 1999. "Eight Steps to a New Financial Order", in *Foreign Affairs*. 78(5):50-63.
- Blumenfeld, J. 1997. "From Icon to Scapegoat: The Experience of South Africa's Reconstruction and Development Programme", in *Development Policy Review*. 15:65-91.
- Borensztein, E. & Gaston Gelos, R. 2000. "A Panic-Prone Pack?: The Behavior of Emerging Market Mutual Funds". IMF Working Paper No. 00/198. Washington: International Monetary Fund.
- Boughton, J.M. 2002. "Globalization and the Silent Revolution of the 1980's", in *Finance and Development*. 39(1).
- Bureau for Economic Policy and Analysis. 1980. *Employment problems in South Africa*. Pretoria: Pretoria University Press.
- Business South Africa. 1998. *The Cost of Doing Business in South-Africa*. [S.l.:s.n.].
- Calitz, E. 2001. "Structural economic reform in South Africa: some international comparisons". Presidential address to the Economics Society of South Africa.
- Casteleijn, A.J.H. 2001. "South Africa's Monetary Policy Framework" in *Conference Proceedings. Monetary Policy Frameworks in Africa. Publication of the conference on monetary policy frameworks in Africa*. Pretoria: Government Press.
- Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Castells, M. 1997. *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Centre for Development Enterprise. 1999. *Policy-Making in a New Democracy: South Africa's challenges for the 21st century*. Pretoria: CDE.
- Cohen, B.J. 1996. "Phoenix Risen: The Resurrection of Global Finance" in *World Politics*. 48(2): 268-296.
- Coleman, N. 1998. "COSATU Parliamentary Office: On the Economics of Poverty and Inequality". [Online]. Available: <http://www.cosatu.org.za/speeches/1998/nc980918.htm> (April 2003).
- Coleman, N. 1999. "It's the economy stupid!", in *The Weekly Mail & Guardian*. 28 May. [Online]. Available: <http://www.cosatu.org.za/docs/1999/nc990528.htm> (April 2003).
- Collier, P. & Dollar, D. 2001. "Globalization, Growth and Poverty". Washington: World Bank Working Paper.

- Cornia, G.A. & Court, J. 2001. "Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization". Policy Brief No.4. United Nations University – World Institute for Development Economics Research.
- Cox, R.W. 1987. *Production, Power and World Order*. New York: Columbia University Press.
- Cox, R.W. 1995. "Critical Political Economy" in B. Hettne (ed.) *International Political Economy: Understanding Global Disorder*. Cape Town: SAPES.
- Daily Dispatch. 2000. *Economists warn over inflation targeting*. Thursday 2 March. [Online]. Available: <http://www.dispatch.co.za/2000/03/02/southafrica/INFLATIO.HTM>. November 2002.
- Daouas, M. 2001. "Africa Faces Challenges of Globalisation", in *Finance and Development*. 38(4).
- Dawson, G. 1992. *Inflation and Unemployment*. Aldershot: Edward Elgar Publishing.
- Deaton, A. 2002. "Is World Poverty Falling", in *Finance and Development*. 39(2).
- Debelle, G., Masson, P., Savastano, M. and Sharma, S. 1998. "Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy", in *Economic Issues*. September: 1-17.
- De Lange, A.R. 2000. "Tailoring New Economics to South African Realities". [Online]. Available: <http://www.sane.org.za/pubs/> (April 2003).
- De Wet, G.L. 1995. *Exchange control in South Africa: arguments to abolish it*. M Phil verhandelings. [S.l.:s.n.].
- Dixon, Y. & Pretorius, J.G. 2001. "Sustainable Development: A South African Perspective". [Online]. Available: <http://www.helsinki.fi/imua2001/Pretorius.pdf> (November 2003).
- Dollar, D. 1992. "Outward-Oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDC's, 1976-1985", in *Economic Development and Cultural Change*, April: 523-544.
- Dollar, D. 2001. "Globalization, Inequality and Poverty since 1980". Development Research Group, World Bank. November.
- Dollar, D., & Kraay, A. 2001a. "Growth is Good for the Poor". Policy Research Working Paper No. 2587.
- Dollar, D., & Kraay, A. 2001b. "Trade, Growth and Poverty". Policy Research Working Paper No. 2199.
- Du Toit, C.J., Voorsitter, Landbou Besigheidskamer. 2003. Persoonlike onderhoud. 20 November 2003.

Eatwell, J. 1996. *International Financial Liberalization: the impact on world development*. New York: United Nations Office of Development Studies.

Estevez-Abe, M., Inversen, T. & Soskice, D. 2001. "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State", in P.A. Hall & D. Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. London: Oxford University Press.

Economist. 2002. "Convergence, Period: Is global inequality really getting worse? A new study says no". 18 July. [Online]. Available: <http://www.globalpolicy.org/socecon/inequal/2002/0718conver.htm> (March 2003).

Faure, M. & Lane, J. 1996. *South Africa: Designing New Political Institutions*. London: Sage Publications.

Fényes, R.I. 1996. "South Africa, Africa and the World: a political economy perspective", in *Agrekon*. 35(2):73-75.

Frankel, J.A., & Romer, D. 1999. "Does Trade Cause Growth?", in *The American Economic Review*. June: 379-399.

Friedman, T. 2000. *The Lexus and the Olive Tree*. London: Harper Collins.

Fukuyama, F. 1999. "Second Thoughts: The last man in a bottle", in *The National Interest*. Number 56:16-33.

Galbraith, J.K. 2002. "A perfect crime: inequality in the age of globalization", in *Journal of American Academy of Arts and Sciences*. 131(1):11-25.

Gibson, B. & Seventer, D. 1995. *Towards a Growth Strategy for the South African Economy*. Mimeo. Halfway House, Mid-Rand.

Gelb, S. "The Politics of Macroeconomic Policy Reform in South Africa". Paper presented to the Conference on "Democracy and the Political Economy of Reform", Cape Town. 16-18 January, 1998.

George, S. "A short history of neo-liberalism: twenty years of elite economics and emerging opportunities for structural change". Address delivered at the Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World. Bangkok, 24-26 March, 1999. [Online]. Available: <http://www.globalexchange.org/campaigns/econ101/neoliberalism.html> (March 2003).

Gilpin, R. 1987. *The Political Economy of International Relations*. New York: Princeton University Press.

Gondwe, G.E. 2001. "Making Globalization Work in Africa", in *Finance and Development*. 38(4).

Government of South Africa. 1996. *Growth, Employment and Redistribution: a macro-economic strategy*. Cape Town: Government Press.

Government of South Africa. 2003. "Towards Ten Years of Freedom: Progress in the First Decade – Challenges in the Second Decade". [Online]. Available: <http://www.gov.za/reports/2003/10tab.pdf> (November 2003).

Greenaway, D. & Morgan, W. 1998. "Trade Orientation and Economic Development", in D. Sapsford & J. Chen (eds.) *Development Economics and Policy*. London: MacMillan Press.

Greenaway, D. et al. 2001. "Trade liberalisation and growth in developing countries", in *Journal of Development Economics*. 67:229-244.

Gupta, S., Hammond, B., Leete, R., & Swanson. 2002. "Progress Toward the International Development Goals", in *Finance and Development*. 37(4).

Haggard, S. 1991. "Inflation and Stabilization", in G.M. Meier (ed.) *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*. San Francisco: ICS Press.

Harris, L. 1997. "Economic Objectives and Macroeconomic Constraints", in J. Michie & V. Padayachee (eds.) *The Political Economy of South Africa's Transition*. London: Dryden Press.

Harris, L. & Michie, J. 1998. "The effects of globalisation on policy formation in South Africa", in D. Baker, G. Epstein & R. Pollin (eds.) *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hattingh, J.A. 1995. *The abolition of currency control*. M Com verhandelng. [S.l.:s.n.].

Hay, C. 2002. *Political Analysis*. New York: Palgrave.

Hayek, F.A. 1944. *The Road to Serfdom*. London: Routledge.

Hayter, S. 1999. "The social impact of globalization", in *SA Labour Bulletin*. 23(2):58-62.

Hernández-Catá, E. 2002. "Raising Growth and Investment in Sub-Saharan Africa: What Can Be Done", in *Finance and Development*. 37(4).

Hoogvelt, A. 1997. *Globalization in the Postcolonial World: the new political economy of development*. London: Macmillan Press.

Human Development Report. 2002. *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*. New York: Oxford University Press.

Jacobsen, G.A. & Lipman, M.H. 1959. *Political Science*. New York: Barnes & Noble.

Jaffee, D. 1998. *Levels of Socio-Economic Development Theory*. 2nd edition. London: Praeger Publishers.

- James, H. 1999. "Is Liberalization Reversible", in *Finance and Development*. 36(4).
- Jauch, H. 1997. "Economic After Apartheid", in *Canadian Dimension*. 31:4.
- Jenkins, C. & Thomas, L. 2000. The Changing Nature of Inequality in South Africa. UNU World Institute for Development Economic Research. Working Paper No. 203.
- Kahn, B. 2000. "Debates over IMF reform in South Africa", in *International Financial Architecture / IMF Special*. (6):1-5.
- Kanbur, R. 2001. "Economic Policy, Distribution and Poverty: The nature of Disagreements". [Online]. Available: <http://www.people.cornell.edu/pages/sk145/> (June 2002).
- Kasakende, L. 1998. "In Africa, use inflows to diversify the export base", in Isabelle Grunberg (ed.) *Perspectives on International Financial Liberalization*. New York: United Nations Office of Development Studies.
- Kegley, C.W. & Witkopf, E.R. 1997. *World Politics*. 6th edition. New York: St Martin's Press.
- Klasen, S. 2001. "In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth" Paper commissioned by Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit for the Growth and Equity Task Team of the Strategic Partnership with Africa.
- Knight, R. 2001. "South Africa: Economic Policy and Development". [Online]. Available: <http://richardknight.homestead.com/files/sisaeconomy.htm> (November 2003).
- Koornhof, G. 2000. "Sorg so vir groei en werkskepping". *Finansies en Tegniek*. 8 September: 36.
- Krugman, P. 1994. "Competitiveness: A Dangerous Obsession", in *Foreign Affairs*. 73(2):28-44.
- Lankes, H.P. 2002. "Market Access for Developing Countries", in *Finance and Development*. 39(3).
- Lawson, K. 1985. *The Human Polity: An Introduction to Political Science*. Boston: Houghton Mifflin.
- Legum, M. 2002. *It doesn't have to be like this: a new economy for South Africa and the World*. Cape Town: Ampersand Press.
- Legum, M. 2002a. "Should we Rescue Capitalism by Regulation", in *SANE Views*. 2(27).
- Legum, M. "Economic Alternatives for the New South Africa". Address delivered at the University of Stellenbosch Political Science Seminar. Stellenbosch. March 2003.
- Legum, M. 2003a. "Globalisation: how it works, and how it could work". SANE Occasional Paper No. 3. [Online]. Available: <http://www.sane.org.za/pubs/> (October 2003).

- Lehman, J. 2001. "Developing economies and the demographic and democratic imperatives of globalization", in *International Affairs*. 77(1):69-82.
- Leibbrandt, M., Woolard, I. & Bhorat, H. 2000. "Understanding contemporary household inequality in South Africa", in *Studies in Economics and Econometrics*. 24(3):31-52.
- Lesufi, I. 2002. "Six Years of Neoliberal Socioeconomic Policies in South Africa", in *Journal of Asian & African Studies*. 37(5):286-298.
- Leuvennink, J. 2001. "Lae investering kortwiek GEAR-doelwitte". *Die Burger*. 29 Augustus: s2.
- Lindert, P. & Williamson, J. 2001. "Does Globalization Make the World More Unequal?" Paper to be presented in a conference on Globalization in Historical Perspective.
- Lundberg, M. & Milanovic, B. 2000. "Globalization and Inequality: Are They Linked and How?" World Bank Working Paper. Washington.
- Lustig, N. & Stern, N. 2002. "Broadening the Agenda for Poverty Reduction: Opportunity, Empowerment, Security", in *Finance and Development*. 37(4).
- Manuel, T. 2003. "Medium Term Budget Policy Statement". [Online]. Available: <http://www.gov.za> (November 2003).
- Masoetsa, S. 2001. "Integrating to exclude: The economic integration of South Africa's footwear industry and the consequent marginalisation of its workforce", in *Is there an alternative: South African workers confronting globalisation*. Cape Town: International Labour Resource and Information Group.
- Mason, P. 2002. "Globalization: The Story behind the Numbers", in *Finance and Development*. 39(1).
- Marais, H. 1998. *South Africa: Limits to change*. Cape Town: UCT Press.
- Martin, H. & Schumann, H. 1996. *The Global Trap: Globalization & The Assault on Democracy & Prosperity*. London: Zed Books.
- May, J. 1998. "Poverty and Inequality in South Africa", in *Indicator SA*. 15(2):53-58.
- May, J. 2000. "Policy conclusions", in J. May (ed.) *Poverty and Inequality in South Africa: Meeting the Challenge*. Cape Town: David Philips.
- May, J., Woolard, I. & Klasen, S. 2000. "The nature and measurement of poverty and inequality", in J. May (ed.) *Poverty and inequality in South Africa: Meeting the Challenge*. Cape Town: David Philips.
- McConnell, C.R. & Brue, S.L. 1989. *Contemporary Labour Economics*. Johannesburg: McGraw-Hill.

- Mboweni, R.R. 2000. "New Monetary Policy Framework". [Online]. Available: <http://www.resbank.co.za/Media/200/appendix.html>. (April 2001).
- Michie, J. & Padayachee, V. 1997. "South Africa's Transition: The Policy Agenda", in J. Michie & V. Padayachee (eds.) *The Political Economy of South Africa's Transition*. London: Dryden Press.
- Michie, J. & Padayachee, V. 2001. "South Africa: a Third Way in the Third World?" in P. Arestis & M. Sawyer (eds.) *The Economics of the Third Way*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Minton-Beddoes, Z. 1995. "Why the IMF Needs Reform", in *Foreign Affairs*. 74(3):123-133.
- Mobius, M. 1998. "Liberalize to attract capital flows", in Isabelle Grunberg (ed.) *Perspectives on International Financial Liberalization*. New York: United Nations Office of Development Studies.
- Mohr, P. & Rogers, C. 1987. *Makro-Ekonomie*. 3rd edition. Johannesburg: Lexicon.
- Motloun, B. & Mears, R. 2000. "Combating poverty in South Africa", in *Development Southern Africa*. 19(4):531-543.
- Murphy, C.N. & Tooze, R. (eds.) 1991. *The New International Political Economy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Nationmaster. 2003. "World Development Statistics". [Online]. Available: http://www.nationmaster.com/red/country/sf/Economy&b_cite=1 (November 2003).
- Nattrass, N. & Seekings, J. 2000. "Globalisation and Inequality in South Africa". Paper prepared for the Research Project on *Income Distribution and Global Interdependence* of the Organisation for Economic Co-operation and Development. [Online]. Available: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/51/2682442.pdf> (November 2003).
- N'Diaye, S. 2001. "The Role of Institutional Reforms", in *Finance and Development*. 38(4).
- Nel, P. 2002. "Inequality, Political Instability, and Growth in sub-Sahara Africa". Mimeo. Stellenbosch: University of Stellenbosch.
- Neuman, W.L. 2000. *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*. 4th edition. Boston: Allyn & Bacon.
- Nsouli, S.M. & Le Gall, F. 2001. "The New International Financial Architecture and Africa", in *Finance and Development*. 38(4).
- Nussbaum, M. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nyman, R. 2001. "Globalisation and the South African economy – does it benefit the working class?" in *Is there an alternative: South African workers confronting globalisation*. Cape Town: International Labour Resource and Information Group.

OECD. "New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the 21st Century - Foreign Direct Investment in South Africa". OECD Global Forum on International Investment. 26-27 November 2001. Mexico City, Mexico.

Pape, J. 2001. "The myth of 'sound fundamentals': South Africa and the global economic crisis", in *Is there an alternative: South African workers confronting globalisation*. Cape Town: International Labour Resource and Information Group.

Preece, H. 2000. "SA bly vashaak op môre-môre". *Finansies en Tegniek*. 8 Mei: 28.

Pritchett, L. 1997. "Divergence, Big Time", in *Journal of Economic Perspectives*. 11(3):3-17.

Polanyi, K. 1944. *Origins of Our Time: The Great Transformation*. London: Victor Gollancz Ltd.

Ponton, G. & Gill, P. 1993. *Introduction to Politics*. 3rd edition. Oxford: Blackwell Publishers.

Radwan, S. 1998. "Employment and Development", in D. Sapsford & J. Chen (eds.) *Development Economics and Policy*. London: MacMillan Press.

Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Massachusetts: Harvard University Press.

Reconstruction and Development Programme. 1995. "Key Indicators of Poverty in South Africa". Analysis prepared for the Office of the Reconstruction and Development Programme by the World Bank. October 1995.

Roderik, D. 2002. "Growth Versus Poverty Reduction: A Hollow Debate", in *Finance and Development*. 37(4).

Rosenau, J. 1993. 'Thinking Theory Thoroughly' in P.R. Viotti & M.V. Kauppi (eds.) *Theory, Images and International Relations: An Introduction*. [S.l.:s.n.].

Rostron, B. 2002. "And not a drop to drink", in *New Statesman*. 131:4573.

Roux, A. 2002. *Everyone's Guide to the South African Economy*. 7th edition. Cape Town: Zebra Press.

Ruggie, J.G. 1982. "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", in *International Organization*. vol.36, Spring.

Ruggie, J.G. 2003. "Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection" forthcoming in D. Held & M. Koenig-Archibugi (eds.) *Taming Globalization: Frontiers of Government*. Cambridge: Polity Press.

Sachs, J.D., & Warner, A. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration", in *Brookings Papers on Economic Activity*. (1):1-118.

- Sala-i-Martin, X. 2002. "The disturbing rise of global income inequality". Boston: NBER working paper 8904.
- Scholte, J.A. 1997. "Global capitalism and the state", in *International Affairs*. 73(3):427-452.
- Scholte, J.A. 2000. *Globalization: a critical introduction*. New York: Palgrave.
- Self, P. 2000. *Rolling Back the State: economic dogma and political choice*. London: Macmillan Press.
- Sen, A. 1992. *Inequality Re-examined*. Oxford: Clarendon Press.
- Sevenhuijsen, S., Bozalek, V., Gouws, A. & Minnaar-McDonald, M. 2003. "South African social welfare policy: an analysis using the ethic of care", in *Critical Social Policy*. 23(3):299-322.
- Sharer, R. 1999. "Trade: An Engine of Growth for Africa", in *Finance and Development*. 36(4).
- Simkins, C. 1998. "On the durability of South African Inequality". Input paper for Macarthur Network on Inequality and Poverty. Princeton University. Mimeo. Johannesburg: University of Witwatersrand.
- Soros, G. 1998. "Towards a Global Open Society", in *The Atlantic Monthly*. January: 20-32.
- South African Institute of Race Relations. 1996. *South Africa Survey 1995/1996*. Pietermaritzburg: Natal Witness.
- South African Institute of Race Relations. 2001. *South Africa Survey 2000/2001*. Pietermaritzburg: Natal Witness.
- South African Institute of Race Relations. 2002. *South Africa Survey 2001/2002*. Cape Town: Creda Publications.
- South African Institute of Race Relations. 2003. *South Africa Survey 2002/2003*. Cape Town: Creda Publications.
- South African Reserve Bank. 2001. "The dynamics of capital flows in South Africa: an empirical investigation", in *SARB Quarterly Bulletin*. June: 59-77.
- Stammers, N. 2003. "Social Democracy and Global Governance", in L. Martell (ed.) *Social Democracy: Global and National Perspectives*. London: Palgrave.
- Stals, C. "The International Financial Crisis and South Africa". Address delivered at the Finance Week Business Breakfast. Johannesburg. December 1998.
- Streeten, P. 1999. "Components of a Future Development Strategy: the importance of human development" in *Finance and Development*. 36(4).

- Stuart, R.A. & Black, P.A. 2000. "External shocks, financial markets and the real economy policy options in South Africa", in *South African Journal of Economic and Management Studies*. 1-12.
- Tanzi, V. & Schuknecht, L. 2000. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, I. & Williams, P. 2000. "Neo-liberalism and the Political Economy of the "New" South Africa", *New Political Economy*. 5(1):21-40.
- Terreblanche, S.J. 1998a. *'n Geskiedenis van Ekonomiese Denke*. Notas saamgestel vir voorgraadse lesings aan die Universiteit van Stellenbosch.
- Terreblanche, S.J. 1998b. *Moderne Ekonomiese Stelsels*. Notas saamgestel vir voorgraadse lesings aan die Universiteit van Stellenbosch.
- Tooze, R. 1993. "Conceptualising the global economy", in A. McGrew, P. Lewis et al., *Global Politics: Globalization and the Nation State*. [S.l]. Polity Press.
- Tsie, B. 1996. "States and markets in the Southern African Development Community (SADC): Beyond the neo-liberal paradigm", in *Journal of Southern African Studies*. 22(1).
- United Nations. 2003. "The UN in Brief". [Online]. Available: <http://www.un.org/Overview/brief3.html> (November 2003).
- United Nations Development Programme. 2003. "Human Development Indicators 2003". [Online]. Available: http://www.undp.org/hdr2003/indicator/indic_14_1_1.html (November 2003).
- Van der Berg, S. 2001. "Trends in Racial Fiscal Incidence in South Africa", in *The South African Journal of Economics*. 69(2):243-268.
- Van der Berg, S. 2002. "Poverty, Fiscal Incidence and Social Outcomes". Paper commissioned by the German Agency for Technical Cooperation on behalf of the Policy Co-Ordination and Advisory Unit in the Presidency for the ten year review on government policy. Mimeo. Stellenbosch: University of Stellenbosch.
- Van der Berg, S. & Louw, M. 2003. "Changing patterns of South African income distribution: Towards time series estimates of distribution and poverty". Mimeo. Stellenbosch: University of Stellenbosch.
- Van der Walt, J.S. & De Wet, G.L. "The constraining effects of limited foreign capital flows on the economic growth of South Africa". Referaat gelewer by die EBM Navorsingskonferensie. Port Elizabeth. Oktober 1992.
- Wade, R. 2001. "The Rising Inequality of World Income Distribution", in *Finance and Development*. 38(4).
- Wade, R. 2001a. "Global Inequality: Winners and Losers", in *The Economist*. 28 April: 79-82.

Watkins, K. 2002. "Making Globalisation Work for the Poor", in *Finance and Development*. 39(1).

World Bank. 1994. *Reducing Poverty in South Africa: Options for Equitable and Sustainable Growth*. Washington, DC: The World Bank.

World Bank. 2000. "Inequality, Poverty and Socio-Economic Performance". [Online]. Available: <http://www.worldbank.org/poverty/inequal/intro.htm> (May 2001).

World Bank. 2001. *Attacking Poverty – World Development Report 2000-2001*. Washington, DC: The World Bank.

World Link. 1999. "A Voice of Hope", in *World Link*. March/April. 1016359x.

WTO. 1996. "Ruggiero calls for trading system to be kept in line with globalization process". WTO press release, 22 February.

Yusuf, S. 1999. "The Changing Development Landscape", in *Finance and Development*. 36(4).